Evaluatie Toekomst- en Onderzoeksagenda

Tweede Kamer der Staten-Generaal

BMC | onderzoek

17 februari 2015
prof.dr. M. Boogers
drs. S.M. van Klaveren
mr. A.G.A. Pons
drs. N. Brinkman
T. Plat MSc
N.M. Meys MSc

Projectnummer: 107716
Correspondentienummer: DH-1702-4217



INHOUD

Samenvatting

De toekomst van de Toekomst- en Onderzoeksagenda

A. Opdracht

Eind 2014 heeft het Presidium de commissie voor de Rijksuitgaven (hierna: commissie RU) gevraagd het instrument Toekomst- en Onderzoeksagenda (hierna: T&O-agenda) te evalueren. Deze evaluatie heeft als doel de Tweede Kamer (hierna: Kamer) te voorzien van relevante feiten en meningen over de meerwaarde van het instrument T&O-agenda, opdat de Kamer een afgewogen oordeel kan vormen en een besluit kan nemen over het behoud en/of een verbetering van het instrument.

De centrale vraagstelling voor de evaluatie luidt:

Wat is de meerwaarde van het instrument T&O-agenda bij de versterking van de informatie- en kennispositie van de Kamer? Is de meerwaarde voldoende om het instrument T&O-agenda in stand te houden en zo ja, hoe kan die meerwaarde verder vergroot worden?

De evaluatie is uitgevoerd door BMC in samenwerking met het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (hierna: BOR). Het BOR heeft op basis van openbare en interne bronnen de feiten rondom de toepassing van de T&O-agenda in een feitenrelaas vastgelegd. BMC heeft vervolgens interviews afgenomen met Kamerleden om zicht te krijgen op de ervaringen met en meningen van Kamerleden over de T&O-agenda. Dit heeft geresulteerd in 23 interviews met Kamerleden en een gesprek met een persoonlijk medewerker van een Kamerlid. Aansluitend heeft BMC groepsgesprekken gevoerd met ambtenaren van de Griffie en het BOR om de uitkomsten van de interviews met Kamerleden te duiden en mogelijke scenario's voor de toekomst van het instrument te bespreken. Tot slot heeft BMC de resultaten van de verschillende onderzoeksactiviteiten (in samenhang) geanalyseerd en de uitkomsten in dit rapport beschreven.

B. T&O-agenda in de praktijk

Weinig Kamerleden bekend met de T&O-agenda
Uit de evaluatie blijkt dat veel van de geïnterviewde Kamerleden niet of nauwelijks bekend zijn met de T&O-agenda. De datum van 1 oktober, de sluitingsdatum voor het indienen van voorstellen bij de Kamercommissies en de bijbehorende procedure en criteria, zijn bij de meerderheid van de Kamerleden niet bekend.
Ook verwarren enkele Kamerleden de T&O-agenda met ander parlementair onderzoek. Het ziet ernaar uit dat de T&O-agenda zich niet helder onderscheidt van andere manieren van informatievergaring door de Kamer.

Individuele Kamerleden dragen onderwerpen aan

Uit de interviews blijkt dat bij veel fracties het indienen van voorstellen afhankelijk is van (de informatiebehoefte van) individuele Kamerleden die zitting hebben in de Vaste Kamercommissies. Een fractiebrede afweging gaat hier in de regel niet aan vooraf en voor wie niet aanwezig is bij de procedurevergadering, gaat de kans veelal ongemerkt voorbij.

Niettemin zijn er, met name in de eerste jaren, tal van voorstellen ingediend bij de Vaste Kamercommissies. Over de jaren 2010-2015 hebben de fracties in totaal 56 voorstellen ingediend bij de Vaste Kamercommissies waarvan er vervolgens 27 bij de commissie RU zijn ingediend en uiteindelijk 10 voorstellen zijn voorgedragen aan de Kamer. Van deze 10 voorstellen zijn er uiteindelijk 8 daadwerkelijk uitgevoerd.

Onderzoeken T&O-agenda

De volgende acht onderzoeken zijn in het kader van de T&O-agenda uitgevoerd (tussen haakjes het jaar van aanvang):

1. Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010)
2. De effecten van inburgering op participatie (2010)
3. Verduurzaming voedselproductie (2011)
4. Lessen uit recente arbeidsmigratie (2011)
5. Onderhoud en innovatie spoor (2011)
6. Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid (2012)
7. Huizenprijzen (2012)
8. ICT-projecten bij de overheid (2012)

Capaciteit vormt een probleem

Na de besluitvorming dient (per onderzoek) een tijdelijke commissie of klankbordgroep te worden ingesteld. De praktijk leert dat het samenstellen hiervan geen gemakkelijke opgave is. Op het moment suprême blijkt het draagvlak voor het onderzoek zich niet te vertalen in daadwerkelijke deelname in een commissie of klankbordgroep. Capaciteit, zeker bij kleinere fracties, speelt hierbij een rol. Het gaat hier immers om Kamerleden die al meerdere portefeuilles onder hun hoede hebben. Dat het aantal kleine fracties in de Kamer toeneemt, is in deze een nadelige ontwikkeling. Tel daarbij op het aantal onderzoekscommissies dat tegelijkertijd actief is en het is helder dat Kamerleden niet vooraan in de rij staan om deel te nemen.

Uitvoering

Over de uitvoering van de onderzoeken zijn de Kamerleden die aan een onderzoek hebben deelgenomen, tevreden. Over de gekozen begeleidingsvorm, de gehanteerde methoden en de doorlooptijd zijn zij positief. Er heerst het gevoel dat zij samen hard gewerkt hebben en in een relatief korte periode veel kennis hebben opgedaan. De meeste geïnterviewde Kamerleden vinden de doorlooptijden van de onderzoeken (zeker inclusief besluitvormingsprocedure) echter te lang. Gegeven dat veel Kamerleden maar vier jaar in de Kamer zitten, geeft een aantal te kennen dat een onderzoek van een jaar te veel beslag legt op hun kostbare tijd.

Uitkomsten bekend bij beperkt aantal Kamerleden
De uitkomsten van de onderzoeken worden gepubliceerd in rapporten, die door hun omvang en het veelvuldig ontbreken van een samenvatting maar beperkt toegankelijk zijn. Weinig Kamerleden zijn op de hoogte van de uitkomsten. Het blijkt dat vooral de leden die hebben bijgedragen aan het onderzoek, de woordvoerders op het desbetreffende onderwerp en enkele Kamerleden die affiniteit met het onderwerp hebben op de hoogte zijn van de uitkomsten.

Bruikbaarheid resultaten wisselt
Over de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten verschillen de Kamerleden van mening, variërend van 'open deuren' tot 'nuttig'. De bruikbaarheid hangt onder meer af van de politieke consensus over het onderwerp en de tijdigheid van de publicatie van het rapport. Politiek gevoelige onderwerpen leiden tot discussie en daarmee in de regel tot minder diepgang in het onderzoek.

C. T&O-agenda en de toekomst

De evaluatie dient advies te geven over de toekomst van de T&O-agenda. Om dit te kunnen doen, is het belangrijk te bepalen in hoeverre de T&O-agenda de gestelde doelen heeft gerealiseerd, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van het debat in de Kamer, het versterken van de kennis- en informatiepositie van de Kamer ten opzichte van de regering en het uitvoeren van toekomstonderzoek.

Voedingsbodem voor debat
Allereerst dient de T&O-agenda bij te dragen aan meer kennis bij Kamerleden over maatschappelijke problemen en ontwikkelingen waardoor de kwaliteit van het debat hierover zou kunnen verbeteren. In de onderzoeken zijn feiten op een rij gezet. De mate waarin dit echter de kennis van Kamerleden en de kwaliteit van het debat heeft verbeterd, verschilt. Over het algemeen zijn de onderzoeksresultaten niet bij een grote groep Kamerleden bekend en varieert de bruikbaarheid en diepgang van de onderzoeken, met name als gevolg van politieke gevoeligheden in het onderzoek. Dit neemt niet weg dat bij de Kamerleden de waarde van parlementair onderzoek in brede zin buiten kijf staat: door zelf onderzoek uit te voeren ontwikkelen Kamerleden een gemeenschappelijke taal, zetten zij de feiten op een rij en creëren zo een goede voedingsbodem voor debat, zoals ook in de Parlementaire Zelfreflectie werd beoogd.

Instrument draagt onvoldoende bij aan een sterkere positie van de Kamer
Naast de kwaliteit van het debat dient de T&O-agenda ook bij te dragen aan het versterken van de informatie- en kennispositie van de Kamer ten opzichte van de regering. Wederom geldt hier dat de bruikbaarheid en diepgang van de onderzoeken varieert en dat daarmee het ene onderzoek meer heeft bijgedragen aan een sterkere informatie- en kennispositie van de Kamer dan het andere. Als gevolg van de lange looptijd van de procedure en de onderzoeken komt het voor dat onderzoeksresultaten pas worden gepubliceerd als nieuw beleid al is ingezet.

Toekomstonderzoek komt niet uit de verf, wel meer aandacht voor onderzoek
Een belangrijke reden voor de inrichting van de T&O-agenda is tot slot de wens van de Kamer om los te komen van de waan van de dag en meer aandacht te besteden aan lange termijn visies. Dit toekomstaspect van de T&O-agenda is in de praktijk onvoldoende tot uiting gekomen. Er zijn vrijwel alleen uitvoeringsonderzoeken ex post uitgevoerd, waarbij de focus ligt op het leren van het verleden (voor de toekomst)[1]. In dit opzicht heeft de T&O-agenda de gewenste vernieuwing niet gebracht.
Wel heeft de T&O-agenda bijdragen aan meer aandacht voor het fenomeen ‘onderzoek’ in de Kamer. Er zijn onderzoeksvoorstellen ingediend die naar verwachting niet allemaal via een motie in de Kamer zouden zijn aangevraagd.

Doelen T&O-agenda zijn onvoldoende bereikt
Zoals uit het voorgaande is gebleken, zijn de doelen van de T&O-agenda in zeer beperkte mate bereikt. De T&O-agenda heeft weliswaar bijgedragen aan een grotere aandacht voor parlementair onderzoek en een meer structurele aandacht voor het vaststellen van oorzaken van geconstateerde problemen, maar het heeft niet geleid tot een sterkere informatiepositie van de Kamer of tot een meer agenda-settende rol van de Kamer. De procedure die tot doel had om Kamerleden te bewegen tot reflectie op kennisbehoeften, los van de ‘waan van de dag’, werd juist door het overheersen van die ‘waan van de dag’ als erg omslachtig en tijdrovend ervaren. Ook dit aspect maakt dat de kosten-baten-afweging voor de T&O-agenda uiteindelijk negatief uitvalt. Het instrument heeft zich daarmee niet op positieve wijze onderscheiden van andere instrumenten van de Kamer, zoals regulier parlementair onderzoek.

Advies: Beëindig het instrument T&O-agenda
Op grond van het voorgaande adviseert BMC om de T&O-agenda in zijn huidige vorm te beëindigen. Grote of kleine aanpassingen aan het instrument kunnen de werking ervan weliswaar wat verbeteren, maar zullen niet bijdragen aan het bereiken van de beoogde doelstellingen.
Er zal gekeken moeten worden op welke wijze parlementair onderzoek kan worden ingebed in de praktijk van de Kamer. Een manier om de gewenste pro-actieve en onderzoekende rol te versterken, zou gevonden kunnen worden in een parlementair onderzoek dat zich focust op toekomstverkenningen. Hiermee zou de Kamer zijn agendabepalende rol ten opzichte van het kabinet kunnen versterken.

[1] Een uitvoeringsonderzoek ex post is een onderzoek naar hoe wetten of beleid uitpakken in de praktijk. Dergelijke onderzoeken geven inzicht in de uitvoeringspraktijk en de resultaten die het oplevert.

Hoofdstuk 1
Inleiding

1.1 Evaluatie van de Toekomst- en onderzoeksagenda

Op 1 oktober 2009 heeft de Tweede Kamer (hierna: Kamer) op grond van de aanbevelingen van de stuurgroep Parlementaire Zelfreflectie besloten tot het instellen van een eigen Toekomst- en onderzoeksagenda (hierna: T&O-agenda). Hierbij hebben het Presidium en de Kamer afgesproken dat het instrument jaarlijks bij de behandeling van de Raming wordt geëvalueerd. Dit heeft geresulteerd in een aantal interne procesevaluaties.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de procesevaluatie van de T&O-agenda 2011 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven (hierna: commissie RU) het Presidium aanbevolen om het instrument T&O-agenda grondig te evalueren, om zo beter zicht te krijgen op de meerwaarde van het instrument bij de versterking van de informatie- en kennispositie van de Kamer. In de onderbouwing werd met name genoemd dat het systematische karakter van de T&O-agenda niet altijd als positief werd ervaren. Ook werden signalen afgegeven dat het instrument selectiever kon worden ingezet.

Het Presidium heeft daarop de commissie RU gevraagd een dergelijke evaluatie uit te voeren. BMC heeft daartoe de opdracht verkregen. De doelstelling is als volgt geformuleerd:

Doel van de evaluatie is de Kamer te voorzien van relevante feiten en meningen over de meerwaarde van het instrument T&O-agenda bij de versterking van de informatie- en kennispositie van de Kamer, opdat de Kamer een afgewogen oordeel kan vormen en besluit kan nemen over het behoud en/of een verbetering van het instrument.

De hieruit afgeleide centrale vraagstelling luidt:

Wat is de meerwaarde van het instrument T&O-agenda bij de versterking van de informatie- en kennispositie van de Kamer? Is de meerwaarde voldoende om het instrument T&O-agenda in stand te houden en zo ja, hoe kan die meerwaarde verder vergroot worden?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Beschrijving van de totstandkoming van de T&O-agenda's
1. Hoe zijn de fracties uitgenodigd tot het indienen van onderzoeksvoorstellen en welke voorstellen hebben zij ingediend?
2. Hoe hebben de Vaste Kamercommissies een keuze gemaakt uit de onderzoeksvoorstellen en welke hebben zij ingediend?

3. Hoe heeft de commissie RU de marginale toets uitgevoerd en welke voorstellen heeft de commissie RU de Kamer voorgelegd?

Beschrijving van de T&O-onderzoeken

4. Wat waren de doel- en vraagstellingen van de T&O-onderzoeken?
5. Wat waren de begrote kosten/uitgaven en tijdsinvesteringen (uitgedrukt in geld en fte)?
6. Op welke wijze zijn de T&O-onderzoeken uitgevoerd?
7. Wat waren de kosten/uitgaven?
8. Wat was de tijdsbesteding van zowel Kamerleden als staf?
9. Wat waren de geplande en gerealiseerde doorlooptijden?
10. Welke conclusies zijn getrokken en welke aanbevelingen zijn gedaan?
11. Wat heeft de Kamer met de conclusies en aanbevelingen gedaan?

Analyse informatie- en kennispositie Kamer

12. Wat was de meerwaarde van de T&O-agenda als instrument?
13. (Op welke wijze) heeft de T&O-agenda de informatie- en kennispositie van de Kamer versterkt?
14. (Op welke wijze) kan de meerwaarde van de T&O-agenda voor de Kamer vergroot worden?

De volgende paragraaf beschrijft de wijze waarop deze onderzoeksvragen zijn beantwoord.

1.2 Analysekader

De evaluatie focust op de meerwaarde van het instrument T&O-agenda en de bijdrage daarvan aan de kennis- en informatiepositie van de Tweede Kamer. In deze paragraaf werken we de genoemde aspecten nader uit.

Kennis- en informatiepositie van de Tweede Kamer

Het instrument T&O-agenda is ingesteld naar aanleiding van het rapport “Vertrouwen en Zelfvertrouwen” van de Stuurgroep Parlementaire Zelfreflectie, waarin wordt geconstateerd dat er een groeiende informatie- en kennisachterstand is van Kamerleden ten opzichte van de regering. Het gaat daarbij in eerste instantie niet om een gebrek aan informatie, maar meer om een gebrek aan capaciteit en vermogen om al die beschikbare informatie om te zetten in voor de Kamer relevante en bruikbare kennis.

Het instrument dient daarmee een verdiepingsslag aan te brengen in de beschikbare informatie door deze te schiften, ordenen, duiden en wegen. De uitkomsten dragen er aan bij dat Kamerleden beter zijn geïnformeerd en een genuanceerd beeld hebben van de onderzochte problematiek.[2]

---

[2] Procesevaluatie Uitvoeringsfase Toekomst- en onderzoeksagenda 2011, december 2012.

De meerwaarde van de T&O-agenda wordt derhalve bepaald door het beschikbaar maken van informatie en kennis aan de Tweede Kamer die aan de volgende kenmerken voldoet:

- Toegankelijkheid: de onderzoeksresultaten zijn zodanig verwerkt dat deze makkelijk tot zich genomen kunnen worden.
- Tijdigheid: de onderzoeksresultaten worden bekend op een moment dat zij in het politieke proces kunnen worden benut.
- Bruikbaarheid: de onderzoeksresultaten zijn een voedingsbron voor Kamerleden in debat tussen de Tweede Kamer en de regering.
- Verdieping: de onderzoeksresultaten leiden tot een beter en diepgaander begrip van de materie van onderzoek en plaats deze indien mogelijk naast de informatie van de regering.[3]
- Doorwerking: de conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen en geïmplementeerd door de regering.

Naast de *meerwaarde* is ook de *toegevoegde waarde* van de T&O-agenda ten opzichte van het overige instrumentarium van de Tweede Kamer uitgevraagd. Kamerleden is gevraagd waarin de T&O-agenda verschilt van ander instrumentarium. Deze werkwijze versterkt het inzicht in de betekenis van de T&O-agenda voor Kamerleden.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is gericht op een feitelijke verslaglegging van de T&O-agenda (zie feitenrelaas) en het in kaart brengen van de ervaringen met en de meningen over de T&O-agenda vanuit het perspectief van Kamerleden. Aansluitend zijn interviews met de Griffie en met het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (hierna: BOR) afgenomen.

Feitenrelaas

De medewerkers van het BOR hebben de feiten rondom de toepassing van de T&O-agenda in een feitenrelaas vastgelegd. Zij hebben hierbij gebruikgemaakt van openbare en interne bronnen, waaronder onder meer Kamerbrieven en de eerder uitgevoerde procesevaluaties van de T&O-agenda's. Op deze wijze zijn de onderzoeksvragen 1 t/m 11 beantwoord.

Interviewronde onder Kamerleden

Om zicht te krijgen op de ervaringen met en meningen van Kamerleden over de T&O-agenda, zijn interviews afgenomen met Kamerleden. Dit is gebeurd in twee interviewrondes.

<u>Eerste ronde (verkrijgen omvattend beeld)</u>

De eerste ronde heeft tot doel gehad een omvattend beeld te geven van de ervaringen en meningen. Hiertoe is een steekproef getrokken uit alle Kamerleden

---

[3] Uit de procesevaluatie van het instrument T&O-agenda 2011 is gebleken dat Kamerleden het van waarde vinden als de Kamer zelf informatie uit bijvoorbeeld de samenleving of uit wetenschappelijke hoek inwint om naast de informatie van de regering te zetten. Dezelfde informatie verzamelen als de regering heeft gedaan, wordt niet nuttig geacht.

die in de periode 2010-2014 zitting had in de Kamer. In de steekproef is gezorgd voor een verdeling over:

- Het aantal termijnen dat het Kamerlid in de Kamer zit.
- Kamerleden die wel/niet hebben deelgenomen aan T&O-onderzoek.
- Politieke partijen.

In totaal zijn in deze ronde 37 Kamerleden benaderd en 21 Kamerleden geïnterviewd, waarvan twee telefonisch. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een checklist. De interviews duurden afhankelijk van bekendheid en ervaringen met het instrument 15 tot 45 minuten.

Tweede ronde (verdieping)
Aansluitend zijn acht Kamerleden voor een interview aangeschreven. De redenen waarom deze Kamerleden zijn geselecteerd, zijn:

- Deelname aan een onderzoek in het kader van de T&O-agenda.
- Indienen voorstel in het kader van de T&O-agenda.
- Indienen motie over parlementaire ondervragingen.

Dit heeft geresulteerd in gesprekken met twee Kamerleden en een interview met een persoonlijk medewerker die toestemming had om voor het Kamerlid te spreken.

Respons
De respons is in de eerste ronde 57% en in de tweede ronde 38% geweest. Er zijn minder interviews met Kamerleden afgenomen dan beoogd. Een kleine fractie en de eenmansfracties hebben niet aan het onderzoek deelgenomen. Redenen om niet deel te nemen zijn een gebrek aan tijd en/of interesse en ook gebrek aan kennis. Sommige Kamerleden kennen het instrument onvoldoende of helemaal niet en zien daarom geen aanleiding om een interview toe te zeggen. Aangezien in de gesprekken verschillende ervaringen, opvattingen en gezichtspunten over de T&O-agenda aan bod zijn gekomen, geven de interviews een breed beeld van de diverse visies van Kamerleden op het instrument.

Gesprekken Griffie en BOR
De Griffie en het BOR ondersteunen Kamerleden gedurende de onderzoeken in het kader van de T&O-agenda (respectievelijk procesmatig en inhoudelijk). Op grond van deze rol zijn groepsgesprekken gevoerd met beide partijen. In deze gesprekken is ingegaan op de eigen ervaringen met (de uitvoering van) het instrument en is aandacht besteed aan het duiden van de uitkomsten van de interviews met Kamerleden. Ook zijn mogelijke scenario's voor de toekomst van het instrument besproken.

Klankbordgroep
Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. De volgende leden hebben zitting in de klankbordgroep:

- prof.dr. H. van Gunsteren – Emeritus Hoogleraar Politieke theorieën en rechtsfilosofie Universiteit Leiden.
- prof.dr. J. De Vries – Decaan faculteit Campus Den Haag van de Universiteit Leiden en hoogleraar Bestuurskunde.
- drs. C. van der Werf – Directeur Algemene Rekenkamer.

De klankbordgroep heeft advies verstrekt voorafgaand aan de interviewronde onder leden van de Tweede Kamer en voorafgaand aan de groepsgesprekken met de Griffie en het BOR. Tevens is de conceptrapportage met de klankbordgroep besproken.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het instrument. Aan bod komt de aanleiding voor het instrument en wat de Kamer met de T&O-agenda beoogde. Daarnaast behandelt het hoofdstuk de kenmerken van de onderzoeksagenda en geeft een overzicht van de ingediende voorstellen en de uitgevoerde onderzoeken.
Hoofdstuk 3 gaat in op de praktijk van de T&O-agenda. Het hoofdstuk beschrijft de ervaringen van en visie op het instrument van Kamerleden. Hierbij wordt ingegaan op de besluitvormingsprocedure, het uitvoeren van de onderzoeken en (de impact van) de onderzoeksresultaten.
Hoofdstuk 4 sluit af met conclusies over de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt dankzij de T&O-agenda en geeft advies over de toekomst van het instrument.

Hoofdstuk 2
Toekomst- en Onderzoeksagenda: de feiten

2.1 Doelstelling van de T&O-agenda

Parlementair onderzoek al sinds 1848
Zelfstandig onderzoek door de Tweede Kamer is geen nieuw fenomeen. Het recht van onderzoek (enquête) is al in 1848 in de Nederlandse Grondwet verankerd. Na enkele enquêtes in de negentiende eeuw (zoals de parlementaire enquête naar de toestand in fabrieken en werkplaatsen in 1886-1887) is het recht enkele decennia relatief onbenut gebleven. Pas in de jaren '80 van de twintigste eeuw ontstond er weer belangstelling voor het zelfstandig doen van onderzoek door de Kamer.[4] Sindsdien zijn er elf parlementaire enquêtes en tegen de veertig gewone parlementaire onderzoeken uitgevoerd.[5]

Parlementair onderzoek
Er zijn vier vormen van parlementair onderzoek, te weten:

- Parlementair onderzoek door een enquêtecommissie als bedoeld in de Wet op de parlementaire enquête 2008 en hoofdstuk XII van het Reglement van Orde.
- Parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 18 van het Reglement van Orde.
- Extern onderzoek in opdracht van de Kamer uitgevoerd door derden en
- Extern onderzoek op verzoek van de Kamer uitgevoerd door derden.

Bron: Reglement van Orde van de Tweede Kamer

Parlementair onderzoek is mogelijk op grond van de regeling parlementair en extern onderzoek van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De parlementaire enquête is daarnaast vastgelegd in de Wet op de parlementair enquête (2008), waardoor de Kamer in geval van een enquête beschikt over bijzondere onderzoeksbevoegdheden. Bij een enquête is er sprake van een verschijningsplicht voor getuigen, worden verklaringen onder ede afgelegd en moet alle informatie die door de commissie wordt opgevraagd[6], ook worden verstrekt.

Parlementaire onderzoeken hebben tot doel de Tweede Kamer te ondersteunen in haar taken, zowel de wetgevende als controlerende taak. Sinds de heropleving in de tweede helft van de twintigste eeuw heeft er echter een verschuiving plaatsgevonden in de functie van het parlementaire onderzoek. Lag de focus in de

[4] Loeffen, S., (2013) Naar een sterker parlement: meer (ruimte voor) Onderzoek, Montesquieu Policy Papers nr 1, Montesquieu Institute; zie ook: Muller E.R., N.J.P. Coenen (2002), *Parlementair onderzoek in Nederland,* Den Haag: SDU.
[5] Overzicht van parlementair onderzoek, zoals aangeleverd door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, d.d. 12 december 2014.
[6] Informatie die door een tijdelijke commissie in het kader van een parlementaire enquête wordt opgevraagd, dient in principe te worden verstrekt. Er bestaan wel enkele zogenoemde verschoningsgronden, zoals wanneer het belang van de Staat kan worden geschaad.

negentiende eeuw nog op de wetgevende taak van de Tweede Kamer, in de twintigste eeuw ligt de nadruk vooral op het controleren van de regering.[7]

Parlementaire zelfreflectie leidt tot Toekomst- en Onderzoeksagenda
Naar aanleiding van een motie van Kamerlid Jan Schinkelshoek (CDA) begint in 2007 een tweejarig proces van parlementaire zelfreflectie. Deze zelfreflectie heeft tot doel het functioneren van de Kamer tegen het licht te houden en tot verbeterpunten te komen. In de zelfreflectie worden vijf vragen (zie kader) aan de orde gesteld, waarvan een aantal, naar later blijkt, ook gevolgen heeft voor de waardering, positie en mogelijkheden van parlementair onderzoek door de Tweede Kamer.

Vijf reflectiepunten parlementaire zelfreflectie
In de parlementaire zelfreflectie is expliciet aandacht besteed aan de volgende vijf vragen:

1. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder gepaard gaande met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig of is er sprake van incidentenpolitiek?
3. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden ten opzichte van de regering en zo ja, is dit een probleem?
4. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden een probleem?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Allereerst blijkt uit de zelfreflectie dat de Kamer bij constatering van een maatschappelijk probleem – net als de regering – (te) snel naar het wetgevingsinstrument grijpt, in plaats van de aard en de achtergronden van het probleem te onderzoeken. Vanuit haar rol als medewetgever en controleur van het beleid is het van belang dat Kamerleden in staat zijn om een onderbouwd oordeel te vellen over (de gevolgen van) het regeringsbeleid. Een meer systematische controle van beleid en regelgeving zou volgens de parlementaire zelfreflectie dan ook wenselijk zijn. Om die reden heeft de stuurgroep in het rapport “Vertrouwen en Zelfvertrouwen” de aanbeveling opgenomen om “te gaan werken met een uitvoeringstoets ex ante (vooraf)” om de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen in kaart te brengen. Daarnaast beveelt de stuurgroep aan om*“[…] jaarlijks twee à drie uitvoeringsonderzoeken ex post (achteraf) te laten verrichten door tijdelijke parlementaire onderzoekscommissies. Deze commissies doen aanbevelingen aan de Kamer voor verbetering in beleid en uitvoering*[8]*.”*

Daarnaast ervaart de Kamer geen gebrek aan informatie, maar “*een gebrek aan capaciteit en vermogen om die informatie te schiften, ordenen, duiden, wegen en om*

[7] Loeffen, S., (2013) Naar een sterker parlement: meer (ruimte voor) Onderzoek, Montesquieu Policy Papers nr 1, Montesquieu Institute.
[8] Kamerstuk 31 845, nr. 2-3, p. 11.

te zetten in relevante en bruikbare kennis [9]*".* De Kamer dient een afwachtende houding te hebben en te voorkomen dat zij dezelfde informatie als de regering inwint. Wel heeft het volgens de Parlementaire Zelfreflectie "[…] *meerwaarde als de Kamer zelf informatie uit bijvoorbeeld de samenleving, of uit wetenschappelijke hoek, inwint om die naast de informatie van de regering neer te zetten*[10]*".* Op grond daarvan doet de stuurgroep de aanbeveling om *"[…] als Kamer te gaan werken met een toekomst- en onderzoeksagenda*[11]*".* Het Presidium heeft deze aanbevelingen uitgewerkt tot het instrument T&O-agenda, waarmee Kamerleden uitvoeringsonderzoek ex post en toekomstonderzoek kunnen (laten) uitvoeren.[12]

Tweede Kamer – Overstelpt door informatie
Een gemiddeld Kamerlid krijgt per week ongeveer de volgende informatie voorgeschoteld:

- 700 pagina's officiële tekst van de regering
- 100 brieven van andere instanties, organisaties en burgers
- 500 e-mails
- 40 kranten
- 20 tijdschriften
- 15 rapporten
- diverse agenda's en verslagen van fractievergaderingen, algemeen overleg, procedurevergaderingen, et cetera.

Bron: Enthoven, G. (2011) Hoe vertellen we het de Kamer?

Doel T&O-agenda niet helder
Het doel van de T&O-agenda is niet specifiek omschreven. De probleemanalyse van de stuurgroep Parlementaire Zelfreflectie vormt de achtergrond en aanleiding voor het instellen van de T&O-agenda. Op grond van de aanbevelingen, op basis waarvan de T&O-agenda is opgesteld, blijkt het doel van de onderzoeksagenda tweeledig te zijn. Allereerst is er een intern doel dat betrekking heeft op de werkwijze van de Kamer: met de T&O-agenda zou het kennisniveau over maatschappelijke problemen en ontwikkelingen kunnen worden verhoogd, wat de kwaliteit van het debat hierover zou kunnen versterken. Ten tweede is er een extern doel dat zich richt op de relatie tussen Kamer en regering: met de T&O-agenda zou de informatie- en kennispositie van de Kamer ten opzichte van de regering kunnen worden versterkt door beleidsinformatie te schiften, te wegen en te duiden.

In beide gevallen wordt niet gesproken over toekomstonderzoek, maar is er sprake onderzoek ex post. De term 'toekomst' uit de benaming van de onderzoeksagenda lijkt te verwijzen naar de gewenste remedie tegen de incidentenpolitiek en het kortetermijndenken die in de parlementaire reflectie werd bekritiseerd. "Politiek is immers niet alleen het managen van problemen, maar vooral het vooraf en tijdig ontwikkelen van een (lange termijn) visie daarop[13]." Toekomstgerichtheid en

[9] Kamerstuk 31 845, nr. 2-3, p. 13.
[10] Kamerstuk 31 845, nr. 2-3, p. 13.
[11] Kamerstuk 31 845, nr. 2-3, p. 13.
[12] Kamerstuk 31 845, nr. 9.
[13] Kamerstuk 31 845, nr. 2-3, p. 12.

daarmee ook toekomstonderzoek, is een mogelijkheid voor de Kamer om zelf thema's te agenderen in plaats van zich reactief op te stellen.[14]

Op grond van het voorgaande stelt BMC vast dat de doelen van de T&O-agenda als volgt zijn:
- Structureler aandacht besteden aan het vaststellen van oorzaken van geconstateerde problemen (door middel van onderzoek).
- Kennis en informatiepositie Kamer versterken ten opzichte van de regering door informatie te schiften, wegen en duiden.
- Thema's agenderen die inzicht bieden in mogelijke toekomstige problemen en/of beleidskeuzes.

2.2 Kenmerken T&O-agenda

Typen onderzoek T&O-agenda
Volgens het instrument T&O-agenda bepaalt de Kamer jaarlijks op welke terreinen zij het volgende jaar een onderzoek wil uitvoeren. Kamerleden kunnen via de T&O-agenda twee typen onderzoeken initiëren[15]:
- *Toekomstonderzoek* is onderzoek naar wensen of noodzaak van nieuwe wetgeving of beleid op basis van ontwikkelingen in de samenleving. Het kan daarbij gaan om ontwikkelingen in de technologische sfeer, maar ook om tendensen in de maatschappij die aanleiding zijn om de uitgangspunten van het regeringsbeleid te herzien.
- Bij een *uitvoeringsonderzoek ex post* onderzoekt de Tweede Kamer hoe wetten en beleid na invoering uitpakken in de praktijk. Het initiatief tot dit onderzoek neemt de Kamer op basis van (negatieve) signalen uit de samenleving. De concrete uitvoeringspraktijk vormt dus het uitgangspunt.

De stuurgroep die de aanbevelingen uit het rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen' heeft uitgewerkt, sluit expliciet een tweetal typen onderzoeken uit van de T&O-agenda[16]:
- *Uitvoeringsonderzoeken ex ante* kunnen volgens de commissie worden gezien als de in de Parlementaire Zelfreflectie bepleite ex ante uitvoeringstoetsen op aanhangige wetsvoorstellen. De commissie stelt voor deze onderzoeken niet op te nemen op de onderzoeksagenda, omdat deze kunnen worden uitgevoerd binnen het kader van het reguliere voorbereidend onderzoek van een wetsvoorstel.
- *Parlementaire onderzoeken die opkomen op grond van actuele ontwikkelingen* laten zich niet vooraf in een onderzoeksagenda opnemen. Zij vinden immers niet volgens plan plaats, maar omdat zich in de praktijk vragen aan de Kamer opdringen over een incident, een beslissing van de regering, een plotseling opkomend uitvoeringsprobleem, et cetera.

[14] Kamerstuk 31 845
[15] Vertrouwen en zelfvertrouwen – Uitkomsten en vervolg Parlementaire Zelfreflectie, 2009
[16] De stuurgroep die de parlementaire zelfreflectie heeft begeleid en de uitkomsten heeft uitgewerkt, bestond uit vertegenwoordigers van de fracties en stond onder voorzitterschap van de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Criteria
Onderzoeksvoorstellen dienen aan de volgende criteria te voldoen om onderdeel uit te kunnen maken van de T&O-agenda[17]:

1. Het onderwerp is maatschappelijk en politiek relevant en heeft een zekere mate van urgentie.
2. Indien het onderwerp van onderzoek al op de onderzoeksagenda van de regering of van andere organen, zoals de Algemene Rekenkamer en adviesraden, staat of recent heeft gestaan, wordt nadrukkelijk gemotiveerd waarom parlementair onderzoek noodzakelijk wordt geacht (meerwaarde heeft).
3. Zij moeten binnen een jaar uitvoerbaar zijn, inclusief de behandeling van de resultaten in de Kamer.

Het éénjaarscriterium moet voorkomen dat er op enig moment sprake is van een te grote samenloop van parlementaire onderzoeken. Indien het helder is dat een onderzoek meerdere jaren vergt, dan zal dit onderzoek meerdere jaren op de agenda moeten worden geplaatst.[18] Desondanks blijft capaciteit een probleem. Om die reden is in 2014 bij de toetsing extra aandacht besteed aan het ‘draagvlak om zitting te nemen in een tijdelijke commissie’. Op deze manier wil de commissie RU voorkomen dat onderzoeksvoorstellen aan de Kamer worden voorgelegd en geselecteerd, waarbij later blijkt dat er onvoldoende draagvlak is voor uitvoering door de Kamer.[19]

Besluitvorming T&O-agenda
Het vaststellen van de jaarlijkse T&O-agenda vindt plaats in het najaar en de uitvoering in het daaropvolgende begrotingsjaar. Voor deze planning is gekozen omdat het financieel-administratief gunstig is dat het onderzoek binnen een begrotingsjaar plaatsvindt en omdat de Kamer tijdens de Algemene beschouwingen en de begrotingsbehandelingen meer stilstaat bij majeure uitvoeringsvraagstukken en de toekomst.[20]

De besluitvormingsprocedure bestaat uit de volgende stappen:

- *Stap 0:* de fracties dragen vóór 1 oktober onderwerpen aan bij de Vaste Kamercommissies.
- *Stap 1:* de Vaste Kamercommissies doen vóór 1 november een gemotiveerd voorstel voor onderzoek aan de commissie RU.
- *Stap 2:* de commissie RU toetst marginaal aan de door de Kamer vastgestelde criteria en doet de Kamer vóór 1 december een voorstel voor de T&O-agenda.
- *Stap 3:* de Kamer neemt vóór het kerstreces een beginselbeslissing door het voorstel geheel of deels en al dan niet gewijzigd goed te keuren.
- *Stap 4:* de (maximaal) drie Vaste Kamercommissies waarvan het voorstel in beginsel is gehonoreerd, leggen vóór 1 maart uitgewerkte voorstellen aan de Kamer voor.

[17] Kamerbrief 31 845, nr. 9
[18] Kamerbrief 31 845, nr. 9
[19] BOR-notitie, Nadere toetsing T&O-voorstel naar een breed welvaartsbegrip, 22 december 2014
[20] Kamerbrief 31 845, nr. 9, p. 2.

Uitdrukkelijk is bepaald dat (bij stap 0) van ambtelijke zijde geen voorstellen mogen worden gedaan en/of onderbouwd, omdat het hier gaat om een politieke keuze van de te selecteren onderwerpen. De onderzoeken die worden aangedragen dienen in eerste instantie onderzoeken zonder ‘politieke kleur’ te zijn.[21] Vervolgens kan elke partij bezien wat met de resultaten van het onderzoek wordt gedaan. De Kamer kan daarbij onderwerpen agenderen die de regering – in de ogen van de Kamer – laat liggen.[22]

Als bij de Algemene beschouwingen in september bij motie voorstellen worden gedaan, worden deze ter kennisgeving aan de commissie voor de Rijksuitgaven voorgelegd en per definitie opgenomen in de (nog op te stellen) T&O-agenda. In december bepaalt de Kamer dan bij het vaststellen van de T&O-agenda of het voorgestelde onderzoek zal worden uitgevoerd of niet.

Op twee manieren is de commissie voor de Rijksuitgaven een belangrijke rol toebedeeld in de besluitvormingsprocedure. Allereerst dient de commissie een voorselectie te doen, zodat niet alle argumenten pro en contra de voorstellen in een plenair Kamerdebat gewikt en gewogen hoeven te worden. Daarnaast krijgt de commissie een coördinerende rol om verwarring tussen de selectie van onderwerpen voor de T&O-agenda van de Kamer en de selectie van de onderwerpen waaraan in het kader van het verantwoordingsdebat over het voorgaande jaar speciale aandacht wordt gevraagd, te voorkomen. Vanwege haar ervaring met het begeleiden van onderzoeksvoorstellen (grote projecten, verzoekonderzoeken van de Algemene Rekenkamer) wordt deze rol bij de commissie voor de Rijksuitgaven neergelegd.[23]

Randvoorwaarden

Het uitvoeren van onderzoek heeft personele en financiële gevolgen. Deze gevolgen zijn per onderzoek verschillend en hangen onder meer af van de omvang van het onderwerp, de mate van complexiteit en de vereiste deskundigheid. Vanwege deze onvoorspelbaarheid van de T&O-agenda zijn de volgende voorwaarden gesteld:

- Voor de uitvoering van de onderzoeken in het kader van de T&O-agenda is per jaar € 1,1 miljoen beschikbaar. Het Presidium wordt geïnformeerd over de uitputting van dit budget.
- Er kunnen maximaal drie onderzoeken per jaar worden uitgevoerd.
- Voor elk onderzoek is interne capaciteit nodig, ook als het onderzoek volledig wordt uitbesteed.
- De onderzoeken worden begeleid door de vaste medewerkers van de Griffie-commissies en BOR.
- Het is mogelijk om voor de reguliere taken van deze medewerkers vervangend personeel aan te trekken. Ondanks dit kan de druk op de interne organisatie leiden tot verminderde dienstverlening op andere fronten (begeleiding werkbezoeken, verificaties, begeleiding van andere onderzoeken).

[21] Vertrouwen en zelfvertrouwen – Uitkomsten en vervolg Parlementaire Zelfreflectie, 2009
[22] Vertrouwen en zelfvertrouwen – Uitkomsten en vervolg Parlementaire Zelfreflectie, 2009
[23] Kamerstuk 31 845, nr. 9

Na vaststelling van de onderzoeksagenda (stap 4) kunnen de Griffie-commissies en het BOR aangeven welke gevolgen de agenda heeft voor de reguliere ondersteuning die zij leveren. In hun jaarplannen anticiperen zij hierop door hier in globale termen al rekening mee te houden.

2.3 Voorstellen en onderzoeken T&O-agenda

Aantal ingediende en voorgedragen voorstellen

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt, kent de besluitvormingsprocedure een aantal stappen. De volgende tabel toont het aantal bij de Vaste Kamercommissies en de commissie RU ingediende voorstellen, evenals het aantal aan de Tweede Kamer voorgedragen voorstellen. De totale lijst van voorstellen is opgenomen in bijlage 2.

Tabel 1 Aantallen ingediende en voorgedragen voorstellen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Ingediende voorstellen bij Vaste Kamercommissies	15	27	4	0	4	6	56
Ingediende voorstellen bij commissie RU	7	12	4	0	2	2	27
Door commissie RU voorgedragen voorstellen aan de Tweede Kamer	3	3	3	0	1	n.b.*	10

* Niet bekend. Bij het vaststellen van dit rapport is een voorstel voorgelegd aan het Presidium en de Kamer, maar heeft de Kamer hier nog geen besluit over genomen.

Uit de tabel blijkt dat bij de Vaste Kamercommissies aanvankelijk een hoog aantal voorstellen is ingediend (2010-2011) en daarna het aantal voorstellen is gestabiliseerd. Het jaar 2013 valt op doordat er geen voorstellen zijn ingediend. Op verzoek van de commissie RU heeft het Presidium de Kamer voorgesteld de onderzoeken van de T&O-agenda 2012 tevens te bestempelen als parlementaire onderzoeken voor 2013.[24] De commissie heeft dit verzoek gedaan omdat de besluitvormingsprocedure gelijk plaats zou vinden met de verkiezingen op 12 september 2012 en de constitutie van de commissies in de daaropvolgende weken. Verder was duidelijk dat de parlementaire onderzoeken van de T&O-agenda 2012 tot in 2013 zouden doorlopen en de parlementaire enquête Woningcorporaties naar verwachting ook in 2013 zou plaatsvinden.[25]

[24] Kamerstuk 32 224, nr. 6.
[25] Kamerstuk 32 224, nr. 6.

Voorstellen per fractie

Gekeken naar de indienende partijen, dan blijkt dat met name de grote partijen en dan vooral CDA, SP, VVD en de PvdA, voorstellen indienen. Het jaar 2011 is een uitzondering: in dat jaar dient vrijwel elke in de Kamer vertegenwoordigde fractie - uitgezonderd de SGP en eenmansfracties - een voorstel in. [26]

Tabel 2 Aantal ingediende voorstellen per jaar per fractie[27]

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
CDA	6	4	1**	-	1	3	15
SP	1	8	1**	-	1	1	12
VVD	5	3	1	-	1		10
PvdA	3	4	1*	-	1		9
D66			1 & 1*	-		1 & 1***	4
Groen Links		2		-		1***	3
PVV		3		-			3
CU		1		-			1
PvdD		1		-			1
Totaal	15	27	4	0	4	6	56

* Gezamenlijk voorstel PvdA en D66
** Gezamenlijk voorstel CDA en SP
*** Gezamenlijk voorstel GroenLinks en D66

Voorstellen worden soms in coalities ingediend. Alleen voor de agenda van 2012 en 2015 zijn er voorstellen die door samenwerkende fracties zijn voorgesteld.
Het gaat om de volgende voorstellen:

- Kosten en prijzen van woningen (PvdA en D66; 2012).
- ICT-problemen bij de overheid (CDA en SP; 2012).
- Onderzoek naar een breed welvaartsbegrip (D66 en GL; 2015).

[26] Kamerstuk 32 224, nr. 3.
[27] Feitenrelaas Toekomst- en Onderzoeksagenda, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 2009

Voorstellen naar Vaste Kamercommissies
Het aantal voorstellen dat de fracties per Vaste Kamercommissie hebben ingediend, verschilt. Vooral in de commissies I&M (11) en BiZa (10) worden voorstellen ingediend.

Tabel 3 Voorstellen per Vaste Kamercommissie

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
I&M	2	8	1**				11
V&W	*2*	*6*					
VROM		*2*					
BiZa	6	3	1				10
BiZa	*5*	*1*					
WWI	*1*	*2*					
V&J		5	1		1		7
Financiën					2	4	6
EZ		4	1**			1	6
ELI			*1***				
EZ		*1*				*1*	
LNV		*3*					
SZW	3 + 1*					1	4 + 1*
VWS	4						4
VWS	*2*						
J&G	1 + 1*						1 + 1*
BuZa	1		1				2
DEF	1						1
OCW	1*						1*
EU					1		1
Totaal	15	27	4	0	4	6	56

* Commissies sluiten aan bij voorstel VWS

** Gezamenlijk voorstel bij twee commissies

Geselecteerde onderzoeken
Op grond van de besluitvormingsprocedure zijn in de afgelopen jaren acht onderzoeken geselecteerd die in het kader van de T&O-agenda zijn uitgevoerd. Het gaat om de volgende onderzoeken (tussen haakjes het jaar van aanvang):

1. Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010).
2. De effecten van inburgering op participatie (2010).
3. Verduurzaming voedselproductie (2011).
4. Lessen uit recente arbeidsmigratie (2011).
5. Onderhoud en innovatie spoor (2011).
6. Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid (2012).
7. Huizenprijzen (2012).
8. ICT-projecten bij de overheid (2012).

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op deze onderzoeken en de besluitvormingsprocedure die hieraan is voorafgegaan.

Hoofdstuk 3
T&O-agenda in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen met de T&O-agenda in de praktijk op basis van de interviews met Kamerleden en de groepsgesprekken met ambtenaren van de Griffie en van het BOR.

3.1 Bekendheid onderzoeksagenda

Uit het onderzoek blijkt dat veel van de geïnterviewde Kamerleden niet of nauwelijks bekend zijn met de T&O-agenda. Ook de datum van 1 oktober, de sluitingsdatum voor het indienen van voorstellen bij de Kamercommissies en de bijbehorende procedure en criteria, is bij de meerderheid van de Kamerleden niet bekend. Dit is opvallend aangezien de interviewronde heeft plaatsgevonden gedurende de besluitvormingsronde over de T&O-agenda voor 2015.

Vooral Kamerleden die na de verkiezingen in 2012 in de Kamer zijn gekomen, kennen het instrument niet. Sommigen zijn in de fractie en/of de Kamercommissie niet met het instrument in aanraking gekomen, anderen merken op dat onderzoek een volgende stap is in de kennismaking met het werk in de Tweede Kamer en dat zij eerst focussen op de werkwijze in de Kamer.

Enkele Kamerleden merken op dat zij het verschil tussen de T&O-agenda en andere instrumenten niet zien. In interviews wordt de T&O-agenda vaak verward met ander parlementair onderzoek en niet onderscheiden van andere manieren van informatievergaring door de Kamer.

De onbekendheid van het instrument kan wellicht verklaard worden vanuit de hoge omloopsnelheid en de kortere zittingsduur van Kamerleden, zoals benoemd in de Parlementaire Zelfreflectie en de bredere trend dat Kamerleden weinig kennis hebben van de mogelijkheden om de ‘spelregels’ in de Kamer, zoals onder meer vastgelegd in het Reglement van Orde en het Staatsrecht.[28]

3.2 Besluitvorming T&O-agenda

Individuele Kamerleden dragen onderwerpen aan

De Kamer is zelf verantwoordelijk voor het aandragen van onderzoeksonderwerpen. Dit gebeurt via de fracties in de Vaste Kamercommissies. Hierbij valt een aantal zaken op.

Op grond van de interviews stellen we ten eerste vast dat bij veel fracties het indienen van voorstellen afhankelijk is van de individuele Kamerleden die zitting hebben in de Vaste Kamercommissie. Er blijkt over het algemeen geen sprake te zijn van een algehele afweging binnen een fractie tot het inventariseren van onderwerpen en het prioriteren van voorstellen die uiteindelijk bij de Kamercommissie worden ingediend. Bij de eerste indiening hangt daardoor veel af

[28] Kamerstuk 31 845, nr. 3, p. 14.

van de onderzoeksvragen die bij de individuele Kamerleden leven (op het moment van de besluitvorming). Twee Kamerleden vertellen over deze procedure:

- '*Dan wordt er [tijdens de procedurevergadering] gezegd dat we erover moeten nadenken. De volgende vergadering blijkt dat de helft daar geen tijd voor heeft gehad of ze zijn het vergeten. Een enkeling komt met een voorstel*.'
- '*Nu wordt het geagendeerd en dan wordt er in fracties naar voorstellen gehengeld. Het proces is niet zo gestructureerd. Het verzandt dan al snel*.'

Het indienen van voorstellen blijkt op grond van de interviews een politiek proces te kunnen zijn. Dit is afhankelijk van de politieke gevoeligheid van het onderwerp. Een deel van de voorstellen is een 'tegenvoorstel', een poging om een voorstel van een andere fractie te dwarsbomen. Ook zijn er voorstellen die (bewust of niet) een herhaling van zetten zijn.

> '*Het instrument biedt meerwaarde als het onderwerp geen heikel punt is. Het is een contra-indicatie als het onderzoek politiek geladen is, dan moet je voor een ander instrument kiezen. We kunnen ook als partij zelf onderzoek laten uitvoeren, soms is dat vanuit partij-oogpunt handiger*.'

Procedure is zorgvuldig, maar ook langdurig en complex

Elk jaar brengt de Commissie RU de Vaste Kamercommissies per brief op de hoogte van de nieuwe besluitvormingsronde. De mogelijke onderzoeksvoorstellen worden in de regel besproken in de eerste procedurevergadering na het zomerreces. Uit de interviews blijkt dat niet alle leden van een Vaste Kamercommissie de procedurevergaderingen bijwonen. Dit geldt in het bijzonder voor leden van kleine fracties als gevolg van de veelheid aan de Vaste Kamercommissies waarvan zij lid zijn. Deze Kamerleden zijn daardoor niet (altijd) op de hoogte van de besluitvormingsronde.

Over de procedure als geheel verschillen de meningen van Kamerleden. Sommige Kamerleden benadrukken dat de procedure zorgvuldig is, andere Kamerleden vinden de procedure te lang duren en te weinig transparant. Medewerkers van het BOR en de Griffie zijn het eens dat de procedure korter zou kunnen en wellicht anders ingericht kan worden door het bijvoorbeeld tweemaal per jaar onderdeel te maken van het werkplan van de Vaste Kamercommissies.

Selectie onderzoeksvoorstellen is ingewikkeld en onduidelijk

De commissie RU bepaalt aan de hand van een drietal selectiecriteria of de ingediende voorstellen in aanmerking komen voor uitvoering in het kader van de T&O-agenda (zie paragraaf 2.2).

De meeste geïnterviewde Kamerleden zijn niet bekend met de selectiecriteria en niet elk Kamerlid weet wie bepaalt of een voorstel aan de criteria voldoet: '*Wie bepaalt dat? Is dat BOR, de commissie RU of de Kamer?*' Een ander Kamerlid merkt op de beoordeling als 'niet erg transparant' te ervaren; '*Het is soms duister waarom het BOR voor een bepaald voorstel heeft gekozen*.'

Gevraagd naar hun visie op de criteria zeggen de meeste Kamerleden dat zij zich hierin kunnen vinden. Ze vinden de criteria 'logisch' en 'ruim genoeg'. Een paar Kamerleden stellen echter een kanttekening bij de criteria:

- Het criterium '*maatschappelijk en politiek relevant*' ervaren zij als subjectief.
- Het criterium '*urgent*' wordt op zich een relevant criterium gevonden, maar niet waar het gaat om toekomstonderzoek. Eén geïnterviewde stelt expliciet de vraag of het niet inherent is aan toekomstonderzoek dat het onderwerp *nu nog niet* urgent is.
- Van het criterium '*binnen een jaar uitvoerbaar*' vragen enkele Kamerleden zich af waarom dit van belang is. Als er meer tijd voor een onderzoek nodig is om tot goede en bruikbare resultaten te komen, dan moet dit volgens hen kunnen.

Een Kamerlid merkt op dat de toets op de criteria pas in een later stadium plaatsvindt en dat daarmee '*de teleurstelling in de procedure zit ingebakken*.' Hier staat tegenover dat de criteria vooraf bekend zijn en dat hier door de indieners op kan worden ingespeeld.

Uit het gesprek met ambtenaren van het BOR blijkt dat een deel van hen de genoemde criteria (te) subjectief vindt en daardoor niet (heel) bruikbaar in de besluitvorming. In het gesprek wordt een nieuw criterium voorgesteld, namelijk of de gestelde onderzoeksvraag door de Kamer beantwoord dient te worden of dat dit ook door de regering, de Algemene Rekenkamer en/of een adviesorgaan kan gebeuren.

Uit het gesprek met de (adjunct) griffiers komt naar voren dat Kamerleden de voorstellen vaak onvoldoende hebben uitgewerkt, waardoor ze moeilijk zijn te toetsen aan de criteria. Zoals in paragraaf 2.2 is gemeld, is uitdrukkelijk besloten dat de ambtelijke staf hierbij geen ondersteuning mag bieden, omdat het hier gaat om een politieke keuze.

Planning
De besluitvorming vindt plaats in het najaar. Over de planning van de procedure wordt door de Kamerleden verschillend gedacht. De meeste leden hebben hier geen uitgesproken mening over of billijken de huidige planning. Een ander deel vindt dat voorstellen op een (te) druk moment ingediend moeten worden, namelijk in september wanneer het politieke jaar begint.

T&O-agenda krijgt weinig prioriteit
Uit tabel 1 blijkt dat voor de onderzoeksagenda's van 2010-2011 meer voorstellen zijn ingediend dan in de jaren daarna. De geïnterviewde Kamerleden is gevraagd naar mogelijke oorzaken voor de daling in het aantal voorstellen en zij dragen hier de volgende verklaringen voor aan:

- Drukte in de Kamer als gevolg van wetgevingstrajecten.
- Veel parlementaire onderzoeken en enquêtes die tegelijkertijd lopen.
- In tijden van verkiezingen is er geen tijd voor parlementair onderzoek.
- T&O-agenda is een instrument waar je politiek gezien niet mee kunt scoren.

- Als coalitiepartij is het niet verstandig, dan wel noodzakelijk om een voorstel in te dienen.
- Vanwege de beperkte capaciteit van kleine fracties wordt daar selectief omgegaan met bijdragen aan parlementair onderzoek.

De verklaringen zijn verschillend van aard en er is geen verklaring die beduidend vaker is genoemd dan andere verklaringen. Uit de verklaringen valt wel op te maken dat de T&O-agenda bij drukte snel sneuvelt door een lagere prioritering.

In de beleving van enkele (adjunct) griffiers is er een andere verklaring voor de daling in het aantal voorstellen dan bij de Kamerleden. Zij merken op dat er in de eerste jaren niet alleen maximaal, maar ook minimaal drie nieuwe onderzoeken moesten worden geagendeerd. Pas later zou dit criterium zijn afgeschaft. Officieel is er echter nooit sprake geweest van een ‘minimaal drie onderzoeken-criterium’. Hieruit blijkt dat de vormgeving van het instrument niet duidelijk is voor alle betrokken partijen.

Veel uitvoeringsonderzoek en weinig toekomstverkenningen
Op grond van de doel- en vraagstelling per onderzoek (zie bijlage 3) concluderen we dat de meeste onderzoeken als doel hebben te willen leren van het verleden en op grond daarvan lessen te trekken voor de toekomst. Binnen de T&O-agenda worden dan ook voornamelijk uitvoeringsonderzoeken ex post uitgevoerd.
Gezien de doel- en vraagstelling passen de onderzoeken van de T&O-agenda binnen het gestelde kader. Toch is de T&O-agenda hiervoor geen exclusief instrument: de onderzoeken kunnen ook bijvoorbeeld via een motie als parlementair onderzoek worden uitgevoerd. Dat verklaart ook het weinig onderscheidende karakter van de T&O-agenda.

3.3 Uitvoering van de onderzoeken

Als een voorstel op de T&O-agenda is geplaatst, wordt de begeleiding georganiseerd en werkt het BOR de aanpak van het onderzoek nader uit. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

Begeleiding vooral door tijdelijke commissies en klankbordgroepen
Per onderzoek wordt besloten op welke manier de Kamerleden het beste kunnen worden betrokken. Uit de volgende tabel blijkt dat de tijdelijke commissie en de klankbordgroep de meest gebruikte begeleidingsvormen zijn. Slechts in een geval begeleiden de Kamerleden het onderzoek vanuit een werkgroep.

Tabel 4 Type begeleidingsvorm per onderzoek

Onderzoek T&O-Agenda	Begeleid door
1. Toekomstverkenning Jeugdzorg	Werkgroep
2. De effecten van inburgering op participatie	Klankbordgroep
3. Verduurzaming voedselproductie	Klankbordgroep
4. Lessen uit recente arbeidsmigratie	Tijdelijke commissie
5. Onderhoud en innovatie Spoor	Tijdelijke commissie
6. Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid	Klankbordgroep
7. Huizenprijzen	Tijdelijke commissie
8. ICT-projecten bij de overheid	Tijdelijke commissie

In de Kamerbrief over de T&O-agenda is opgemerkt dat een tijdelijke commissie het meest logische vehikel is voor een onderzoek.[29] Op deze manier is het streven van de Kamer vormgegeven om het grote aantal werkgroepen terug te dringen.

De keuze voor een bepaalde begeleidingsvorm is vaak politiek ingegeven. Gebrek aan politieke consensus over het onderzoek of onderzoeksvragen kunnen redenen zijn voor het instellen van een klankbordgroep. Ook de verwachte omvang van het onderzoek kan daar aanleiding toe zijn. Daar staat tegenover dat een tijdelijke commissie meer status heeft, mede doordat de commissie zelfstandig in overleg kan treden met de regering, de uitkomsten altijd in een debat worden behandeld en dat de leden meer zijn betrokken bij het onderzoek dan het geval is bij bijvoorbeeld een klankbordgroep. De geïnterviewde Kamerleden hebben zich niet uitgesproken over de begeleidingsvorm.

> *'Het initiatief kwam van de VVD. Bij de eerste vergadering waren er niet voldoende mensen, niemand lijkt geïnteresseerd. Bij de tweede vergadering wezen de partijen naar elkaar als partij die moet deelnemen. CDA stelt voor een klankbordgroep in te richten. 'Downsizen' noemen we dat. Onderwerp was te politiek. Er kwam geen overeenstemming over de effectiviteit van het beleid en de toekomst.'*

Problemen met bemensing onderzoekscommissies
Het Reglement van Orde stelt dat de Kamervoorzitter de omvang en samenstelling van de tijdelijke commissie bepaalt en de leden benoemt. Leden kiezen door geheime stemming zelf een voorzitter uit hun midden.

Volgens de geïnterviewde Kamerleden is het lidmaatschap van de commissies vooral afhankelijk van kennis, interesse en 'politieke volwassenheid'. Een aantal onderzoekgeoriënteerde Kamerleden ziet het als een gemis dat bij de selectie van Kamerleden geen rekening wordt gehouden met de mate waarin de Kamerleden beschikken over onderzoeksvaardigheden.

> '*Ik vind wel dat het resultaat van de onderzoeken afhangt van de samenstelling van de commissie. Het is beter als Kamerleden die al wat langer in de Kamer zitten hiervoor worden ingezet. Die kunnen het reguliere werk beter van zich af zetten, ze hebben zich als Kamerlid al bewezen. Ook vind ik dat ze hun politieke*

[29] Kamerbrief 31 845, nr. 9, p. 4.

> *pet af moeten zetten. We zetten nu met opzet geen woordvoerders in de commissie, dat vind ik goed. Anders wordt het te snel politiek. Maar het moeten wel mensen zijn die affiniteit hebben met het onderwerp.*'
> '*We kijken wie er [binnen de fractie] zin heeft en we toetsen of iemand het kan.'*

Uit de interviews blijkt dat de selectie van commissieleden onderwerp is van politieke onderhandelingen tussen de Kamerfracties. Dit stelt ook Loeffen in zijn proefschrift over parlementair onderzoek. In zijn promotie vult hij aan dat vooral de selectie van de voorzitter een politieke kwestie is.[30] Een respondent gaf aan dat bij het voorzitterschap wordt gekeken welke partij aan de beurt is om een voorzitter te leveren: '*De PvdA was weer aan de beurt'*. De voorzitter moet een bepaald politiek kaliber hebben en volwassen genoeg om geen partijpolitiek in een commissie te bedrijven. Eén Kamerlid stelt voor de voorzitter een meer centrale rol te geven door deze de Kamerleden van de in te richten tijdelijke commissie te laten selecteren. De achterliggende reden is dat de commissie als één team moet kunnen samenwerken en daarmee volgens het geïnterviewde Kamerlid veel afhangt van de mate waarin '*Kamerleden door één deur kunnen'*.

De praktijk wijst uit dat het lastig is, ondanks draagvlak voor de geselecteerde onderzoeken, om Kamerleden te vinden die het onderzoek willen uitvoeren. Dit is een heikel punt omdat het uitvoeren van een onderzoek een Kamerlid relatief veel tijd kost en Kamerleden niet worden vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden. Vooral kleine partijen, die de laatste decennia in aantal zijn toegenomen, hebben te weinig capaciteit om een Kamerlid (deels) vrij te stellen voor een onderzoek. Een Kamerlid schat dat de belasting op een dag in de week neerkomt: "*Dat is voor kleine fracties bijna niet te doen. En er zijn tegenwoordig meer kleine fracties in de Kamer dan vroeger*." Als gevolg hiervan is het aantal leden in sommige commissies relatief klein en zijn het vooral de grotere fracties die leden voor de commissies leveren.

> "*Ik was er teveel tijd aan kwijt. Ik was toen woordvoerder op volksgezondheid, een groot thema. Je gewone werk loopt altijd door. Dus dat was erg druk. De parlementaire enquêtecommissie is vrijgesteld van het gewone werk. Dat is wel een verschil*."
> "*De onderzoeken zijn vaak niet binnen een jaar afgerond. Dat betekent dat je zes onderzoeken tegelijk hebt lopen (als je er elk jaar drie doet). Dat trekt een zware wissel op de capaciteit. Dus die drie per jaar is te veel. Dat is ook de reden dat er nu minder zijn ingediend. We worden er gek van. Partijen trekken het niet*."

Tevredenheid over onderzoeksmethoden

Na goedkeuring van het voorstel tot onderzoek door de Tweede Kamer stelt het BOR een plan van aanpak op. De volgende tabel toont de methoden die per onderzoek zijn gehanteerd.

[30] Loeffen, S., (2013) Naar een sterker parlement: meer (ruimte voor) Onderzoek, Montesquieu Policy Papers nr 1, Montesquieu Institute.

Tabel 5 Onderzoeksmethoden T&O-onderzoeken

T&O-Onderzoek:	Literatuur-studie	Casus-onderzoek	Besloten (voor) gesprekken	Werkbezoek	Openbare rondetafel-gesprekken	Openbare gesprekken/ hoorzittingen
1. Toekomstverkenning Jeugdzorg	√		√		√	
2. De effecten van inburgering op participatie	√	√				
3. Verduurzaming voedselproductie	√	√		√*	√	
4. Lessen uit recente arbeidsmigratie	√		√	√		√
5. Onderhoud en innovatie Spoor	√		√	√		√
6. Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid	√		√			
7. Huizenprijzen	√			√	√	
8. ICT-projecten bij de overheid	√	√	√**	√	√	√

* Werkbezoek in de vorm van een proeverij

** Enkele (voor)gesprekken zijn niet door Kamerleden maar alleen door de staf uitgevoerd.

De geïnterviewde Kamerleden die hebben deelgenomen aan een onderzoek zijn overwegend positief over de ingezette methoden. Eén geïnterviewd Kamerlid ziet wel een verbeterpunt. Hij vindt dat de literatuurstudie weinig oplevert en als deze wordt uitbesteed, relatief duur is. Dit Kamerlid is van mening dat het BOR beter de literatuurstudie zelf kan uitvoeren zodat er meer middelen beschikbaar blijven voor de rest van het onderzoek.

Lange looptijd van de onderzoeken

In de volgende tabel zijn de geplande en gerealiseerde doorlooptijden van de huidige acht uitgevoerde onderzoeken opgenomen. De helft van de onderzoeken is binnen een jaar uitgevoerd. In de praktijk is dit aantal hoger omdat de gerealiseerde doorlooptijden geen rekening houden met perioden waarin het onderzoek stil ligt, bijvoorbeeld als gevolg van verkiezingen.

Tabel 6 Geplande en gerealiseerde doorlooptijden[31]

T&O-Onderzoek	Geplande doorlooptijd	Gerealiseerde doorlooptijd
1. Toekomstverkenning Jeugdzorg	4 maanden	5,5 maanden
2. De effecten van inburgering op participatie	7 maanden	8,5 maanden
3. Verduurzaming voedselproductie	12 maanden	12,5 maanden
4. Lessen uit recente arbeidsmigratie	10 maanden	9,5 maanden
5. Onderhoud en innovatie Spoor	14 maanden	14 maanden
6. Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid	11 maanden	11,5 maanden
7. Huizenprijzen	12 maanden	16 maanden
8. ICT-projecten bij de overheid	16 maanden	25 maanden

*Conform besluitvorming Kamer.

De helft van de onderzoeken voldoet daarmee in de praktijk aan het selectiecriterium van de T&O-agenda dat een onderzoek binnen een jaar uitgevoerd moet kunnen worden. Uit de interviews blijkt echter dat sommige Kamerleden de doorlooptijden van de onderzoeken (zeker inclusief besluitvormingsprocedure) te lang vinden. Gegeven dat veel Kamerleden maar vier jaar in de Kamer zitten, geeft een aantal te kennen dat een onderzoek van een jaar te veel beslag legt op hun kostbare tijd. Bovendien, zo meldt een Kamerlid, '*worden onderzoeken van een jaar vaak ingehaald door de werkelijkheid*' en zegt een ander '*Het rapport over ICT had er eerder moeten liggen*.'

Onderzoeksbudget niet volledig benut

De kosten van een onderzoek in het kader van de T&O-agenda bestaan uit een tweetal posten: 1) de inzet van de ambtenaren van de Griffie en van het BOR die de Kamerleden ondersteunen bij het onderzoek en 2) de additionele uitgaven, zoals de inhuur van derden. De eerste kostenpost is reeds gedekt; hierbij gaat het immers om de inzet van *vaste* medewerkers. De tweede kostenpost wordt vanuit het onderzoeksbudget gefinancierd.

Per jaar is er de financiële ruimte om onderzoeken in het kader van de T&O-agenda uit te voeren. De middelen voor deze onderzoeken zijn niet geoormerkt en in de loop van de jaren zijn de budgetten op verschillende wijzen berekend. Dit heeft tot gevolg dat de budgetten van de verschillende onderzoeken niet onderling vergelijkbaar zijn. Financiële middelen, zowel in euro's als fte, zijn in de praktijk in de afgelopen jaren geen belemmering geweest voor het uitvoeren van onderzoeken in het kader van de T&O-agenda.
Aan de andere kant is de werkdruk voor zowel de ambteanren van de Griffie als die van het BOR hoog. Om deze druk te beperken is bepaald dat als een Vaste

[31] Voor een berekening van de geplande doorlooptijden is de voorgenomen planning uit de plannen van aanpak gebruikt, inclusief de tijd die is besteed aan het opstellen van het plan van aanpak (in verschillende plannen is deze tijd namelijk meegenomen in de planning). Bij de gerealiseerde doorlooptijden is als startdatum de besluitvorming door de Kamer over de T&O-agenda en als einddatum de publicatie en aanbieding van het eindrapport gebruikt.

Kamercommissie een onderzoek op de T&O-agenda heeft staan, deze commissie vanwege de belasting van de staf in datzelfde jaar geen uitvoeringsonderzoek ex ante kan uitvoeren.[32]
Per T&O-onderzoek wordt een (adjunct) griffier en een medewerker van het BOR (deels) vrijgesteld voor de uitvoering ervan en worden zijn/haar reguliere taken (deels) overgenomen door de collega's. Er is geen formatie voor extra *vaste* medewerkers, wel zijn er middelen voor de inhuur van *tijdelijke* medewerkers. Doordat deze medewerkers moeten worden ingewerkt en begeleid, wordt de druk op de capaciteit van de Griffie en het BOR op deze wijze maar ten dele verholpen.

> *'Het is een snelkookpan. Het uitvallen van één of twee onderzoekers levert direct problemen op voor de anderen.'*

3.4 Resultaten

Toegankelijkheid rapporten laat te wensen over
De resultaten van de onderzoeken worden beschreven in rapporten die aan de voorzitter van de Tweede Kamer worden aangeboden. Het blijkt dat het merendeel van de geïnterviewde Kamerleden de meeste rapporten niet heeft gelezen en ook geen terugkoppeling over de uitkomsten heeft gekregen wanneer de fractie niet aan het onderzoek heeft deelgenomen. Binnen de grote hoeveelheid aan informatie die op Kamerleden afkomt, is het van belang prioriteiten aan te brengen. Het lezen van de rapporten valt al snel af wanneer een Kamerlid geen woordvoerder is op het terrein van onderzoek en/of er geen affiniteit mee heeft.

De toegankelijkheid van de rapporten speelt hierbij ook een rol. Een enkeling vindt de rapporten wel leesbaar: "*We zijn gewend om zulke stukken te lezen in de Kamer*." Tegelijkertijd is er ook kritiek op de rapporten, zowel vanuit de Kamerleden als vanuit het BOR. De rapporten zijn soms erg omvangrijk, bevatten niet altijd een samenvatting en zijn in moeilijke taal geschreven. In het ICT-rapport is hierop ingespeeld door te kiezen voor een samenvatting aan het begin, geschreven in lekentaal.

> *'Het zijn nog steeds dikke boeken. Ze willen volledig zijn en daardoor wordt het omvangrijk. Wat het beste wordt opgepikt door de media en ook door Kamerleden is een korte samenvatting. Nog te vaak is er geen samenvatting beschikbaar of bevat de samenvatting niet de belangrijkste conclusies.'*
> '*Wat ik terug hoor, is dat de rapportage goed leesbaar is. Ik moet eerlijk toegeven dat ik van andere rapporten alleen het eerste hoofdstuk heb gelezen*.'

Kortere doorlooptijd gewenst
Meerdere Kamerleden zien een aandachtspunt waar het gaat om de tijdigheid van de rapportages. Zij vinden dat de looptijd van zowel de selectieprocedure als de onderzoeken zelf lang is, waardoor de conclusies in sommige gevallen achterhaald zijn en nieuw beleid al is ingezet. Zo stelt een Kamerlid dat de aanbevelingen uit het onderzoek naar de huizenprijzen al lang waren achterhaald toen het rapport uitkwam. Hierbij plaatst een Kamerlid de kritische kanttekening dat veel staat of valt

---

[32] Kamerbrief 31 845, nr. 9

bij timing: "*Ook als het onderzoek in drie maanden gedaan zou kunnen worden, is dat geen garantie voor een goede timing*."

Bruikbaarheid en diepgang wisselt
De Kamerleden is gevraagd hun mening te geven over de bruikbaarheid en de mate van verdieping per onderzoek.

- De visie op de bruikbaarheid verschilt per onderzoek en per Kamerlid. Het loopt uiteen van open deuren tot nieuwe/nuttige informatie, al dan niet voor woordvoerders. Hierbij merken enkele Kamerleden op dat zij zoveel informatiebronnen hebben, dat een dergelijk onderzoek niet snel tot nieuwe informatie leidt. Ook wordt genoemd dat de uitkomsten van het onderzoek toch vaak een politiek compromis zijn, waar je als politieke partij relatief weinig mee kan, of dat het zelfs contraproductief kan uitpakken.
- Ook de mate waarin verdieping plaatsvindt, verschilt per onderzoek. Het is lastig om hier op basis van de interviews een afgewogen oordeel over te geven, omdat de meeste Kamerleden niet of nauwelijks de rapporten hebben gelezen. Over het onderzoek naar Arbeidsmigratie en Huizenprijzen wordt gezegd dat er onvoldoende diepgang is bereikt. Een slechte afbakening van het onderzoek en politieke discussie lijken belangrijke redenen waarom er geen diepgang is bereikt.

Rechtstreekse doorwerking van resultaten is beperkt
De tijdelijke commissie of klankbordgroep biedt na afronding van het onderzoek de bijbehorende rapportage aan de Kamer aan. De Kamer bedankt via een 'standaard motie' de tijdelijke commissie of klankbordgroep voor haar inzet en stelt vast dat de rapportage een goede basis vormt voor debat met het kabinet.

> *"De Kamer, gehoord de beraadslaging, gelet op de opdracht van de Kamer aan de Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie; van oordeel dat de commissie uitgebreid onderzoek heeft gepleegd naar een complex onderwerp, te weten welke lessen geleerd zouden moeten worden uit de recente arbeidsmigratie, en de bevindingen heeft weergegeven in een uitvoerige rapportage; spreekt hier haar dank en waardering voor uit; stelt vast dat het eindrapport van de commissie, de uitkomst van het debat hierover in de Kamer en de conclusie en aanbevelingen een goede basis bieden voor een nadere discussie met het kabinet over dit onderwerp, en gaat over tot de orde van de dag[33]."*

Conclusies en aanbevelingen worden derhalve niet standaard overgenomen door de Kamer, wat maakt dat elke fractie zich in het debat kan distantiëren van de uitkomsten van het onderzoek.

> '*De doelstelling om feiten binnen te halen slaagt dus wel, maar uiteindelijk trekt elke partij zijn eigen conclusie.*'

De Kamerleden is gevraagd naar de impact van de conclusies en aanbevelingen van de onderzoeken. Zij hebben in de meeste gevallen geen idee wat er met de

[33] Kamerstuk 32 680, nr. 12.

resultaten van de onderzoeken is gedaan. Een Kamerlid merkt daarover op: '*De grote vraag is echter wat er daarna gebeurt*.' Het is, aldus het BOR, aan de desbetreffende Vaste Kamercommissie om te monitoren of de regering de aanbevelingen daadwerkelijk opvolgt. Of dit ook gebeurt, is onderdeel van het politieke spel. Soms is het voor de Tweede Kamer al voldoende om een onderwerp op de agenda te hebben gezet en acht zij het niet nodig om de uitvoering van de aanbevelingen te monitoren. Juist vanwege dit politieke spel acht het BOR het niet wenselijk om op voorhand afspraken te maken over monitoring van de aanbevelingen.

> '*Binnen [onze fractie] hebben we volgens mij alleen iets met het LURA-rapport [Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie] gedaan, maar of dat nou echt doorwerking had?*'
> *'Er zijn veel aanbevelingen in het Woonakkoord gekomen. Het is een voorbeeld van een T&O-onderzoek waar de Kamer veel mee gedaan heeft. Het komt nog wel eens terug. Dat komt ook doordat (…) en ik nog steeds woordvoerder zijn.'*

In gesprekken met de griffiers wordt aangegeven dat de T&O-agenda ook een ander soort doorwerking kent. De onderzoeken die in het kader hiervan worden uitgevoerd vergroten niet alleen de kennis over relevante feiten en ontwikkelingen, maar dragen ook bij aan de vorming van een gedeeld begrippenkader. Dit voorkomt spraakverwarring en bevordert daarmee de kwaliteit van het politieke debat over de thema's die onderwerp zijn geweest van T&O-onderzoek.

3.5 Toegevoegde waarde van het instrument

De T&O-agenda is een nieuwe loot aan de stam van verschillende parlementaire onderzoeksinstrumenten. Eén van de centrale vragen in dit onderzoek is daarom wat de meerwaarde van de T&O-agenda is ten opzichte van het bestaande instrumentarium.

Instrument tussen verkenning en parlementaire enquête

Tijdens de interviews is de Kamerleden gevraagd naar de meerwaarde van de T&O-agenda ten opzichte van andere (onderzoeks-)instrumenten. Omdat de meeste Kamerleden het instrument niet (goed) kennen, kunnen zij over de meerwaarde weinig tot geen uitspraken doen. Kamerleden die ervaring hebben met de T&O-agenda, noemen als voordelen:

- Minder bureaucratie en kortere doorlooptijd[34] dan bij parlementaire enquêtes.
- De mogelijkheid om te reflecteren op een onderwerp.
- De samenwerking tussen partijen.
- Het spreken van een gezamenlijke taal, als basis voor het debat.
- Een gezamenlijk draagvlak voor de conclusies van een onderzoek.

Het is een instrument dat 'tussen oppervlakkige verkenning en een parlementaire enquête' inzit. Ook werd aangeven dat het met dit instrument mogelijk is 'om voorbij de waan van de dag en de debatten te kijken'. Tegelijkertijd merken meerdere Kamerleden op dat het belangrijk is om het instrument selectief in te zetten: het

[34] Let op: het gaat hier om het verschil met parlementaire enquêtes. Meerdere Kamerleden hebben opgemerkt de looptijd van onderzoeken van de T&O-agenda juist lang te vinden.

instrument dient geen doel op zich te zijn. De politieke waan van de dag heeft volgens deze Kamerleden te veel grip op Kamerinstrumentaria, waardoor deze steeds meer aan inflatie onderhevig zijn.

> *'Wanneer je ergens een neutrale thermometer insteekt, dan moet het mogelijk zijn om objectieve resultaten te krijgen. In de Tweede Kamer is echter alles politiek, daarom bestaat er niet zoiets als een politiek kleurloze thermometer of onderzoeksinstrument.'*

Procedure belemmert potentiële meerwaarde

Op de vraag naar de meerwaarde van het instrument merkt een aantal Kamerleden op liever te kiezen voor eenvoudigere vormen van informatievergaring dan het doorlopen van de complexe procedure om tot een onderzoek in het kader van de T&O-agenda te komen. Zij zetten vragen uit bij hun medewerker of maken gebruik van de combinatie van het stellen van gerichte Kamervragen of een algemeen overleg met één of meerdere ministers. Een aantal Kamerleden zou graag een eigen onderzoeksbudget hebben en/of de mogelijkheid tot hoorzittingen onder ede.

> *'Je kunt ook op andere manieren aan kennis en informatie komen. Bijvoorbeeld door beleidsmedewerkers een dag aan het werk te zetten. […] Het resultaat is dan niet van het kaliber T&O-agenda, maar dan heb je wel degelijke informatie die geverifieerd en gefalsificeerd is.'*
>
> *'Het is goed beschouwd een heel ingewikkeld instrument. Je moet jezelf altijd afvragen wat de snelste weg naar Rome is. Is dat per auto, trein, vliegtuig of rollator? En laten we wel wezen, de T&O-agenda is de rollator onder de onderzoeksinstrumenten.'*

Over het behoud van de T&O-agenda wordt verschillend gedacht

Over de toekomst van de T&O-agenda zijn de Kamerleden niet onverdeeld positief. De meningen van de Kamerleden die deel hebben genomen aan een T&O-onderzoek, zijn gelijkelijk verdeeld over twijfel, behouden en stoppen. Zij dragen argumenten aan die samenhangen met de genoemde meerwaarde, waaronder de mogelijkheid tot reflectie en het komen tot een gemeenschappelijk begrippenkader. Van de Kamerleden die geen ervaring hebben met het instrument wil ongeveer de helft het instrument behouden. Zij kunnen echter niet onderbouwen waarom zij het instrument willen behouden en noemen vooral dat het goed is om het instrument als optie achter de hand te hebben.

> *'Ik vind een T&O-onderzoek zonde van de tijd. Stop met het instrument en bedenk een alternatief dat met één honderdste van de inspanning is uit te voeren.'*

Een aantal Kamerleden stelt aansluitend op de roep tot behoud van het instrument de voorwaarde dat het instrument selectief wordt ingezet. Deze terughoudendheid komt voort uit de capaciteit die het instrument vergt, de besluitvormingsprocedure, de lange doorlooptijd en de gebrekkige resultaten wanneer het instrument wordt benut voor politiek gevoelige onderwerpen. De kritiek richt zich dan ook vooral op het systeem of de aanpak van de T&O-agenda, niet op het doen van parlementair onderzoek.

> ‘*Er is te weinig reflectie op instrumenten van de Tweede Kamer. Neem nou het recht van het interpellatie, dit wordt bijna nooit aangevraagd. Terwijl wij dat lokaal juist vaak aanvroegen. Het is mij niet duidelijk waarom dat hier zo weinig wordt gebruikt*.’
> *‘Ik vind het belangrijk dat het parlement dit soort onderzoeken blijft doen. De Kamer heeft een achterstandspositie als het gaat om kennis. De eigen onderzoekscapaciteit van de Kamer is een knelpunt. Je staat als Kamerlid samen met één medewerker tegenover een heel departement.’*

Griffie en BOR herkennen uitkomsten interviews Kamerleden
De kritiek op het onderzoeksinstrument wordt door de Griffie en het BOR herkend en onderschreven. Desalniettemin spreken zij ook waardering uit voor het instrument. De T&O-agenda draagt bij aan kennis over relevante feiten en ontwikkelingen en ook aan de vorming van een gedeeld begrippenkader. Dit voorkomt spraakverwarring en bevordert daarmee de kwaliteit van het politieke debat over de thema’s die onderwerp zijn geweest van T&O-onderzoek. Daarnaast zijn Kamerleden dankzij de T&O-agenda meer bekend geraakt met het doen van parlementair onderzoek. Het doel om minder incidentgericht te werken en meer aandacht te hebben voor de lange termijn door toekomstonderzoek, is volgens beide partijen maar beperkt uit de verf gekomen. Ook zijn volgens de (adjunct) griffiers in het kader van de T&O-agenda geen onderzoeken uitgevoerd die niet op een andere wijze konden worden uitgevoerd.

> *‘Toekomstgericht werken verhoudt zich niet met de politieke waan van de dag. Kamerleden zien pas achteraf de waarde van zo’n onderzoek in*.’

Hoofdstuk 4
Conclusies en advies

Waarom een T&O-agenda?
Zelfstandig onderzoek door de Tweede Kamer is al mogelijk sinds 1848. Er bestaat de mogelijkheid tot een parlementaire enquête en de lichtere variant in de vorm van een parlementair onderzoek. Desalniettemin heeft de Parlementaire Zelfreflectie geleid tot een nieuwe, meer gestructureerde vorm van parlementair onderzoek, namelijk parlementair onderzoek in het kader van de T&O-agenda. Dit instrument is voortgekomen uit de behoefte van Kamerleden om de grote hoeveelheid informatie die op hen afkomt, 'te schiften, ordenen, duiden, wegen en om te zetten in relevante en bruikbare kennis'. Zoals ook uit de interviews blijkt, ontbreekt het bij Kamerleden - mede als gevolg van een beperkte ondersteuning - aan de capaciteit om informatie effectief en efficiënt te verwerken en in te zetten. De T&O-agenda dient hier een antwoord op te geven door de mogelijkheden van de Kamer om te reflecteren op informatie van het kabinet en deze te duiden, te versterken en waar nodig te staven aan informatie uit de samenleving en/of wetenschap. De focus ligt daarbij op het vaststellen van oorzaken van geconstateerde problemen enerzijds en het agenderen van thema's die inzicht bieden in mogelijke toekomstige problemen en/of beleidskeuzes anderzijds. Meer in algemeenheid kan gesteld worden dat de onderzoeksagenda dient bij te dragen aan meer aandacht van Kamerleden voor de mogelijkheden van parlementair onderzoek.

Wat is er nieuw?
De T&O-agenda is een aanvulling op de destijds al bestaande vormen van parlementair onderzoek. De T&O-agenda onderscheidt zich doordat er eenmaal per jaar een afweging plaatsvindt welke onderzoeksvoorstellen in aanmerking komen voor uitvoering binnen het kader van de T&O-agenda. De voorstellen worden daardoor niet alleen op zichzelf op waarde beoordeelt, maar ook in relatie tot elkaar. Daarnaast dienen de voorstellen aan een aantal criteria te voldoen, willen deze ook uitgevoerd gaan worden. Naast relevantie en urgentie gaat het daarbij ook om het binnen een jaar kunnen uitvoeren van het onderzoek en het onderbouwen waarom het onderzoek nodig is als onlangs soortgelijk onderzoek is uitgevoerd.
Kortom, ten opzichte van de al bestaande parlementaire onderzoeken is nieuw dat dankzij de T&O-agenda jaarlijks een moment van aandacht wordt gevraagd voor de mogelijkheid tot het uitvoeren van onderzoek en een gedegen afweging van de onderwerpen die daarvoor relevant kunnen zijn.

Instrument sluit onvoldoende aan bij de praktijk van de Tweede Kamer
Aanvankelijk heeft de Tweede Kamer gretig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om via de nieuwe T&O-agenda onderzoeken uit te voeren, maar al snel daalde en stabiliseerde het aantal ingediende voorstellen per jaar. De vraag is waarom de Kamer zo beperkt van de door haarzelf ingestelde mogelijkheid tot reflectie gebruik heeft gemaakt. In de interviews zijn tal van redenen aangehaald. Redenen die elk voor zich niet een afdoende antwoord geven, maar in totaliteit wel een verklaring

bieden. In essentie sluit de T&O-agenda onvoldoende aan bij de realiteit van de Kamer vandaag de dag, waardoor de meerwaarde van het instrument onvoldoende tot zijn recht komt.

Procedure biedt weinig houvast en is te omslachtig
In een procedure die de schijn heeft van een gedegen agendering van onderwerpen, blijkt juist in de voorfase, structuur te ontbreken. Onderwerpen worden ad hoc in de Vaste Kamercommissies aangedragen op het moment dat daarom wordt gevraagd. Een fractiebrede afweging gaat hier in de regel niet aan vooraf en wie niet aanwezig is bij de procedurevergadering, gaat de kans veelal ongemerkt voorbij. Vervolgens volgt een besluitvormingsprocedure die zwaarder is dan bij een regulier parlementair onderzoek, wat voor Kamerleden op zich al een reden kan zijn om voor de laatste vorm te kiezen.

Na de besluitvorming dient (per onderzoek) een tijdelijke commissie, bestaande uit 5-9 leden, te worden ingesteld. De praktijk leert dat het samenstellen van deze commissies geen gemakkelijke opgave is. Op het moment suprême blijkt het draagvlak voor het onderzoek zich niet te vertalen in daadwerkelijke deelname in een commissie. Capaciteit, zeker bij kleinere fracties, speelt hierbij een rol. Het gaat hier immers om Kamerleden die al meerdere portefeuilles onder hun hoede hebben. Dat het aantal kleine fracties in de Kamer toeneemt, is in deze een nadelige ontwikkeling. Tel daarbij op het aantal onderzoekscommissies dat tegelijkertijd actief is, en het is helder dat Kamerleden niet vooraan in de rij staan om deel te nemen.

Voedingsbodem voor debat
Over de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten verschillen de Kamerleden van mening, variërend van ‘open deuren’ tot ‘nuttig’. De bruikbaarheid hangt onder meer af van de onderzoekskwaliteiten van de Kamerleden, de politieke consensus op het onderwerp en de tijdigheid van de publicatie van het rapport. Politiek gevoelige onderwerpen leiden tot discussie en daarmee in de regel tot minder diepgang in het onderzoek. En door de lange looptijd van de procedure en de onderzoeken kan het zijn dat de resultaten als mosterd na de maaltijd komen omdat bijvoorbeeld nieuw beleid al is ingezet. De waarde van parlementair onderzoek in brede zin staat echter buiten kijf: door zelf onderzoek uit te voeren ontwikkelen Kamerleden een gemeenschappelijke taal, zetten zij de feiten op een rij en creëren zo een goede voedingsbodem voor debat, zoals ook in de Parlementaire Zelfreflectie werd beoogd.

Instrument draagt onvoldoende bij aan een sterkere informatiepositie van de Kamer
De uitkomsten van de onderzoeken worden gepubliceerd in rapporten, die door hun omvang en het veelvuldig ontbreken van een samenvatting maar beperkt toegankelijk zijn. Weinig Kamerleden zijn op de hoogte van de uitkomsten. Het ziet ernaar uit dat vooral de leden die hebben bijgedragen aan het onderzoek, de woordvoerders op het terrein en enkele Kamerleden die affiniteit hebben met het onderwerp op de hoogte zijn van de uitkomsten.

Ook is het de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten behouden blijven in het collectieve geheugen van de Kamer, aangezien de commissieleden na afloop van het onderzoek niet langer aan de resultaten zijn gebonden. Zeker gezien de snelle doorloop van Kamerleden kunnen er vraagtekens gesteld worden achter de lange(re) termijn betekenis van de onderzoeksuitkomsten.

Aandacht voor onderzoek is vergroot, maar toekomstonderzoek komt niet uit de verf
Ondanks de onbekendheid met het instrument heeft de jaarlijkse besluitvormingsprocedure van de T&O-agenda wel bijgedragen aan de aandacht voor het fenomeen ‘onderzoek’ in de Kamer. Er zijn onderzoeksvoorstellen ingediend die naar verwachting niet allemaal via een motie in de Kamer zouden zijn aangevraagd.
Een belangrijke reden voor de inrichting van de T&O-agenda is echter de wens van de Kamer om los te komen van de waan van de dag en meer aandacht te besteden aan lange termijn visies. Dit toekomstaspect van de T&O-agenda is in de praktijk onvoldoende tot uiting gekomen. Er zijn vrijwel alleen uitvoeringsonderzoeken ex post uitgevoerd, waarbij de focus ligt op het leren van het verleden (voor de toekomst). Daadwerkelijk toekomstonderzoek heeft de T&O-agenda vooralsnog niet opgeleverd. In dit opzicht heeft de T&O-agenda de gewenste vernieuwing dan ook niet gebracht.

Doelen T&O-agenda zijn onvoldoende bereikt
Zoals uit het voorgaande is gebleken, zijn de doelen van de T&O-agenda in zeer beperkte mate bereikt. De T&O-agenda heeft weliswaar bijgedragen aan een grotere aandacht voor parlementair onderzoek en een meer structurele aandacht voor het vaststellen van oorzaken van geconstateerde problemen, maar het heeft niet geleid tot een sterkere informatiepositie van de Kamer of tot een meer agenda-settende rol van de Kamer. De procedure die tot doel had om Kamerleden te bewegen tot reflectie op kennisbehoeften, los van de ‘waan van de dag’, werd juist door het overheersen van die ‘waan van de dag’ als erg omslachtig en tijdrovend ervaren. Ook dit aspect maakt dat de kosten-baten-afweging voor de T&O-agenda uiteindelijk negatief uitvalt. Het instrument heeft zich daarmee niet op positieve wijze onderscheiden van andere instrumenten van de Kamer, zoals regulier parlementair onderzoek.

Advies: Beëindig het instrument T&O-agenda
Op grond van het voorgaande adviseert BMC om de T&O-agenda in zijn huidige vorm te beëindigen. Grote of kleine aanpassingen aan het instrument kunnen de werking ervan weliswaar wat verbeteren, maar zullen niet bijdragen aan het bereiken van de beoogde doelstellingen.
Er zal gekeken moeten worden op welke wijze parlementair onderzoek kan worden ingebed in de praktijk van de Kamer. Een manier om de gewenste pro-actieve en onderzoekende rol te versterken, zou gevonden kunnen worden in een parlementair onderzoek dat zich focust op toekomstverkenningen. Hiermee zou de Kamer zijn agendabepalende rol ten opzichte van het kabinet kunnen versterken.[35]

[35] Een inspirerend voorbeeld hiervan is onder meer te vinden in Finland waar een selecte groep Kamerleden zitting heeft in een vaste Committee for the future en vanuit die positie toekomstonderzoek uitvoert.

Bijlage 1
Overzicht respondenten

Naam	Partij	Anciënniteit	Geparticipeerd T&O	Opmerking
Mulder, A.H.	CDA	Nieuw	Klimaat en energie	Telefonisch
Knops, R.W.	CDA	Zittenblijver	Huizenprijzen	
Schouw, A.G.	D66	Zittenblijver	LURA	
Klein, N.P.M.	50PLUS	Nieuwkomer		
Bisschop, R.	SGP	Nieuwkomer		
Rebel, M.J.J.	PvdA	Nieuwkomer		
Maij, M.E.	PvdA	Nieuwkomer		
Dijk, O.E.T. van	PvdA	Nieuwkomer		
Vermeij, R.A.	PvdA	Zittenblijver		
Kuiken, A.H.	PvdA	Zittenblijver	Spoor	
Groot, V.A.	PvdA	Zittenblijver	Huizenprijzen	
Potters, S.C.C.M.	VVD	Nieuwkomer		
Vries, A. de	VVD	Nieuwkomer		
Veldman, HS	VVD	Nieuwkomer		
Heerema, R.J.	VVD	Nieuwkomer		
Dijkhoff, K.H.D.M	VVD	Zittenblijver		
Neppérus, H.	VVD	Zittenblijver		
Azmani, M.	VVD	Zittenblijver		
Straus, K.C.J.	VVD	Zittenblijver	LURA	
Recourt, J.	PvdA	Zittenblijver		
Smaling, E.M.A.	SP	Nieuwkomer		
Elias, T.M.Ch.	VVD	Zittenblijver	ICT	
Fritsma, S.R.	PVV	Zittenblijver	Inburgering	Telefonisch
Vissenberg, L.	GL	NVT	Breed welvaartsbegrip	Fractiemedewerker
Segers, G.J.M.	CU	Nieuwkomer	Breed welvaartsbegrip	Telefonisch

Griffiecommissies	Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven
De heer R. Berck	De heer M.J.H. Balster
De heer R. Dijkstra	De heer M.J.P. Becker
De heer P. van Doorn	De heer J.H. Boiten
De heer V. van den Eeden	De heer R. Broer
De heer M. Esmeijer	Mevrouw M. Harkema
Mevrouw E. De Kler	Mevrouw B. van Leeuwen
De heer T. De Lange	Mevrouw J. Mak
De heer G. van Leiden	Mevrouw L. Middelhoven
De heer I. Sneep	Mevrouw L. Mooren
Mevrouw L. Tijdink	Mevrouw E. Naborn
De heer J. Verstraten	Mevrouw M. Oncu
	Mevrouw S. Vink
	Mevrouw K. Zaal

Bijlage 2
Overzicht voorstellen T&O-agenda

Tabel 1 Ingediende voorstellen bij de commissies 2010

Commissie	Onderwerp (fractie)
BZK	Differentiatie (CDA) Terugdringing bureaucratie (CDA) Effecten Europese regelgeving op decentrale overheden (SP) Taakstelling politie (VVD) VTSPN (politie NL) (VVD)
SZW	Re-integratie (VVD) Effectiviteit armoedebeleid (PvdA) Onderzoek Arbeidsomstandigheden en Catalogi (PvdA) *Aansluiting bij VWS voorstel Integraal indiceren*
VWS	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (PvdA) Integraal indiceren (CDA)
BuZa	Interdepartementaal beleid ontwikkelingssamenwerking (CDA)
DEF	Beschikbaarheid Defensiepersoneel (PvdA)
EZ	Doelmatigheid van subsidies (VVD)
WWI	Doeltreffendheid inburgering (VVD)
OCW	*Aansluiting bij voorstel VWS*
J&G	Toekomst van de jeugdzorg *Aansluiting bij voorstel VWS Integraal indiceren*
V&W	Nederlandse koppen op Europese milieuregelgeving (CDA) Effectiviteit/rendement van milieusubsidies (CDA)

Tabel 2 Ingediende onderzoeksvoorstellen bij de commissies 2011

Commissie	Onderwerp (fractie)
I&M	
(V&W)	Modal shift wegverkeer/spoor (PVV)
	Effecten mobiele flitsers op verkeersveiligheid (PVV)
	Invloed commissie V&W op Europees transportbeleid (SP)
	Tunneltragiek (CDA)
	Nederlands spoorsysteem/innovatie (VVD)
	Nederlands spoorsysteem/innovatie (CU)
(VROM)	Effecten deregulering en decentralisatie (SP)
	Invloed commissie VROM op Europese Milieuraad (SP)
V&J	
(Justitie)	Effecten bezuinigingen Openbaar Ministerie (D66)
	Financieringsstructuur locaties DJI (SP)
	Financiering rechterlijke macht (SP)
	Digitale agenda (GroenLinks)
	Uitvoeringspraktijk kinderalimentatie (PvdA)

ELI	
(LNV)	Duurzame voedselproductie (voortouw: PvdD)
	Nut en noodzaak campagnes Voedingscentrum (CDA)
	Gevolgen hoge vleesproductie en –comsumptie (SP)
(EZ)	Steunmaatregelen duurzame en niet-duurzame energie (GroenLinks)
BiZa	
(BZK)	Stemmen in het buitenland (VVD)
(WWI)	Etnische registratie in de lokale praktijk (PvdA)
	Integrale vennootschapsbelasting woningcorporaties (CDA)
BuZa	
	Interdepartementaal beleid ontwikkelingssamenwerking (CDA)
	Totale uitgaven operatie Uruzgan (SP)
VWS	
	Stijging patiënten Alzheimer (PVV)
	Oorzaken verschil in kwaliteit verpleeghuizen (PvdA)
Defensie	
	Beschikbaarheid defensiepersoneel (PvdA)
OCW	
	Arbeidsmarktresultaten speciaal onderwijs (VVD)
SZW	
	Lessen uit de recente arbeidsmigratie (SP)

Tabel 3 Ingediende onderzoeksvoorstellen bij de commissies 2012

Commissie	Onderwerp (fractie)
ELI en I&M	Effectiviteit en kosten van het Nederlandse klimaat- en Energiebeleid (VVD)
BiZa	Kosten en prijzen van woningen (PvdA en D66)
BuZa	Buitenlandbeleid van de Europese Unie (D66)
V&J	ICT-problemen bij de overheid (CDA en SP)

2013

Per brief d.d. 4 juli 2012 heeft het Presidium op verzoek van de commissie RU de Kamer voorgesteld om niet de gebruikelijke procedure te starten, maar om te besluiten dat de onderzoeken van de T&O-agenda 2012 tevens worden bestempeld als parlementaire onderzoeken voor 2013[36].

Tabel 4 Ingediende onderzoeksvoorstellen bij de commissies 2014

Commissie	Onderwerp (fractie)
V&J	Onderzoek naar beleidsimplicaties van onbemande vliegtuigen (drones) (VVD)
FIN	Verdienmodel accountancy (PvdA) Besteding van EU-middelen door lidstaten (CDA)
EU	Evaluatie van het parlementair EU-instrumentarium na het Verdrag van Lissabon (SP)

[36] Kamerstuk 32 224, nr. 6.

Tabel 5 Ingediende onderzoeksvoorstellen bij de commissies 2015

Commissie	Onderwerp (fractie)
FIN	Nederlandse belastingen en de gevolgen van grenseffecten (CDA met steun SP) Oldtimerregeling (CDA) Kredietverlening MKB/bijzonder beheer (CDA) Functioneren Belastingdienst (SP)
SZW	De invloed van technologische ontwikkelingen op de werkgelegenheid (D66)
EZ	Onderzoek naar een breed welvaartsbegrip (D66 en GL)

Bijlage 3
Overzicht onderzoeken T&O-agenda

Tabel Doel- en vraagstelling onderzoeken in het kader van de T&O-agenda

T&O-onderzoek:	Doelstelling:	Vraagstelling:
1. Toekomstverkenning Jeugdzorg	Door een analyse van de oorzaken van de problemen in de jeugdzorg te komen tot een gezamenlijke visie op verbeteringen.	Aan welke voorwaarden moeten de voorstellen van het kabinet voldoen om de problemen in de jeugdzorg op de korte en lange termijn op te lossen?
2. De effecten van inburgering op participatie	Onderzoek dient ter voorbereiding op het debat over de evaluatie van de Wet inburgering.	In hoeverre leidt deelname aan een inburgeringstraject tot meer participatie? Op welke wijze zou de inburgering moeten worden aangepast om meer participatie te bereiken?
3. Verduurzaming voedselproductie	Doel is een bijdrage te leveren aan de discussie over de economische dimensie rond de verduurzaming van de voedselproductie en de verschillende rollen die markt en overheid hierin spelen.	Wat zijn de relevante nationale en internationale economische aspecten rond de verduurzaming van voedsel? Welke nationale en internationale (beleids)instrumenten zijn mogelijk en kansrijk om verduurzaming van voedsel te stimuleren?
4. Lessen uit recente arbeidsmigratie	Doel is te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie sinds 2004 uit Midden- en Oost-Europa om lessen te kunnen trekken voor openstelling van de grens voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië en mogelijk voor werknemers uit Zuidoost-Europa.	Welke lessen zijn er te leren van de recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa met het oog op openstelling van de grenzen voor werknemers uit andere landen uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen?
5. Onderhoud en innovatie Spoor	Doel is een bijdrage te leveren aan een efficiënt spoorstelsel in het algemeen en het bevorderen van innovatie waar dit zinvol is.	Zijn er effectiviteitsverbeteringen mogelijk bij onderhoud, vervanging en uitbreiding van spoorinfrastructuur en welke rol kan innovatie in de spoor-systemen door invoer van ERTMS daarin spelen als het gaat om capaciteitsgroei, betrouwbaarheid en spoorveiligheid? Hoe presteert het spoor qua inrichting, gebruik en onderhoud in vergelijking met een aantal andere landen?
6. Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid	Doel is een overzicht te geven van de kosten en baten van beleidsinstrumenten van het klimaat- en energiebeleid aan de hand van ex-ante en ex-post evaluaties. Dit geeft de Kamer inzicht in de voor- en nadelen van mogelijk in te zetten instrumenten en biedt	*(Geen vraagstelling geformuleerd)*

	een basis om toekomstige inzet van beleidsinstrumenten te kunnen beoordelen en de kwaliteit van het evaluatie-instrument te helpen verbeteren.	
7. Huizenprijzen	In totaliteit analyseren hoe kosten en prijzen van huizen de afgelopen twee decennia tot stand zijn gekomen en hoe ze zich hebben ontwikkeld, met als doel om met de kennis van het verleden, lessen te leren voor de toekomst met als resultaat een richting voor toekomstig beleid.	Hoe komen prijzen en kosten van woningen in Nederland tot stand en wat zijn de oorzaken voor het (eventueel) uiteenlopen van kosten en prijzen?
8. ICT-projecten bij de overheid	In kaart brengen van de misgelopen maatschappelijke effecten door het niet op orde hebben van informatieprocessen en-stromen d.m.v. ICT. Duidelijk maken wat de prioritaire stappen zijn die een optimale inrichting van de informatieprocessen en-stromen van de overheid d.m.v. ICT teweeg kunnen brengen.	Wat zijn behaalde en misgelopen maatschappelijke effecten in kwantitatieve en kwalitatieve zin? Op welke wijze heeft de overheid haar sturende en opdrachtgevende rol ingevuld? Hoe kunnen informatieprocessen en –stromen van de overheid d.m.v. ICT in de toekomst worden vormgegeven om maatschappelijke effecten van overheidsingrijpen en –beleid te maximaliseren?

BMC | onderzoek

TELEFOON
070 - 310 3800
E-MAIL
info@bmconderzoek.nl
WEBSITE
www.bmconderzoek.nl